



INTERNADOS

LAS PRÁCTICAS JUDICIALES
DE INSTITUCIONALIZACIÓN POR PROTECCIÓN
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO

Observatorio del Sistema Judicial

FJD | FUNDACIÓN JUSTICIA y DERECHO

unicef 

INTERNADOS
LAS PRÁCTICAS JUDICIALES
DE INSTITUCIONALIZACIÓN POR PROTECCIÓN
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO

INTERNADOS

LAS PRÁCTICAS JUDICIALES
DE INSTITUCIONALIZACIÓN POR PROTECCIÓN
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO

Observatorio del Sistema Judicial

FJD | FUNDACIÓN JUSTICIA y DERECHO

unicef 

Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay 2013
Fundación Justicia y Derecho

Autores:

Agustina López y Javier Palummo

Equipo de investigación:

Vanessa Anfitti, Georgina Albornoz, Sabrina Bohm, Ana Inés Corrales, Agustina López y Sabrina Massafarro.

Proyecto:

Observatorio del Sistema Judicial
<www.observatoriodjudicial.org.uy>

Coordinador general:

Javier Palummo

Fotografía de tapa: © UNICEFNYHQ2012-2102Friedman-Rudovsky

Corrección de estilo: María Cristina Dutto

Diseño gráfico editorial: Adriana Cardoso

Diseño de carátula: Rodolfo Fuentes

Impresión: Mastergraf SRL

D.L. 363.255

Primera edición: noviembre de 2013

UNICEF Uruguay
Bulevar Artigas 1659, piso 12
Montevideo, Uruguay
Tel. (598 2) 403 0308
Fax (598 2) 400 6919
e-mail: montevideo@unicef.org

Nota: La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales los niños y los adolescentes, sin que ello implique discriminación de género.

Contenido

Presentación	9
I. Consideraciones previas	11
Introducción	11
Breve marco conceptual.....	12
Estrategia metodológica	13
II. Los efectos de la institucionalización.....	17
III. El sistema de protección de derechos	19
IV. Las medidas de protección.....	23
V. La población institucionalizada	25
VI. Las situaciones que motivan la institucionalización	31
VII. El proceso judicial.....	35
VIII. La institucionalización	41
IX. Revisión periódica y actuaciones posteriores.....	43
X. Conclusiones	47
Bibliografía.....	49
Anexo estadístico	53
Índice de gráficos	57
Índice de cuadros	59

Presentación

La internación en hogares de amparo ha sido tradicionalmente utilizada con el fin de proteger a los niños y niñas cuyas familias eran consideradas como peligrosas para su desarrollo. Hoy existe evidencia empírica que demuestra que, lejos de *proteger* el desarrollo de los niños, la vida en instituciones tiene efectos negativos sobre su desarrollo presente y futuro.

Basada en esta evidencia, la comunidad internacional ha trasladado su preocupación a varios tratados de derechos humanos. De este modo, la Convención sobre los Derechos del Niño expresa que la familia es el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de los niños y niñas; exhorta a los Estados a velar para que los niños no sean separados de sus familias (artículo 9) y, en caso de que se produzca dicha separación, hace explícito su derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular. Además, un niño o niña que debe ser separado de su entorno familiar por su propio interés tiene derecho a protección y ayuda especial. Más aún: los Estados están obligados a asegurar alguna forma apropiada de cuidado alternativo, prestando la debida atención a que mantenga la continuidad en su crianza (artículo 20 de la CDN).

Tres principios deben guiar las decisiones relativas a las formas alternativas de cuidado para niños y niñas:

- Las soluciones basadas en la familia son siempre preferibles a la colocación en una institución.
- Las soluciones sostenibles con vocación de permanencia, pero con supervisión regular, son preferibles a las temporales.
- Las soluciones basadas en el propio país del niño o niña generalmente son preferibles a aquellas que involucran otros países (por ejemplo, la adopción internacional).

En esta línea, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2009 las Directrices Relativas al Cuidado Alternativo de Niños. Estas directrices tienen la finalidad de:

- a) Apoyar los esfuerzos encaminados a lograr que el niño permanezca bajo la guarda de su propia familia o que se reintegre a ella, o, en su defecto, a encontrar otra solución apropiada y permanente, incluida la adopción y la kafala del derecho islámico;
- b) Velar por que, mientras se buscan esas soluciones permanentes, o en los casos en que éstas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se determinen y provean, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo;
- c) Ayudar y alentar a los gobiernos a asumir más plenamente sus responsabilidades y

obligaciones a este respecto, teniendo presentes las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada Estado; y

- d) Orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil.

La institucionalización de niños y niñas es fenómeno recientemente debatido en el Uruguay. El país ha logrado un avance significativo sobre esta problemática mediante la aprobación de la ley 18590 (2009), que actualizó su marco jurídico imponiendo la reducción de la permanencia de niños menores de siete años en hogares de cuidado de tiempo completo. Además, el Instituto del Niño y el Adolescente ha iniciado en los últimos años un proceso de reforma que busca generar alternativas de tipo familiar para reducir significativamente el número de niños, niñas y adolescentes que viven en modalidades de internación 24 horas.

Sin embargo, pese a los esfuerzos que se vienen realizando, la institucionalización es aún un fenómeno extremadamente extendido en el Uruguay. *La envergadura del problema y las*

consecuencias que esta tiene en la vida de miles de niños y niñas merecen que el tema ocupe un lugar aún más importante en la agenda de políticas públicas de infancia.

UNICEF ha llevado adelante distintos esfuerzos a escala global, regional y nacional para dimensionar el tema, aportar en la búsqueda de soluciones y sensibilizar a los Estados y la sociedad sobre los impactos de las instituciones en la vida de los niños y niñas. El ejemplo más reciente es el *Llamamiento a los Estados a poner fin a la internación de los niños menores de 3 años*, realizado por UNICEF y sus aliados y apoyado por varios gobiernos de la región.

Dar visibilidad al tema y aportar conocimiento que contribuya a buscar las mejores soluciones en favor de los derechos de los niños privados de su medio familiar son prioridades del trabajo que UNICEF realiza en Uruguay. En este sentido, la publicación que aquí se presenta pretende ser un aporte para conocer y entender las situaciones que llegan al sistema de justicia, al brindar evidencia que contribuya a seguir ajustando las prácticas judiciales a los estándares de los derechos humanos de la infancia.



Egidio Crotti
Representante
UNICEF en Uruguay

I. Consideraciones previas

Introducción

En el Observatorio del Sistema Judicial (OSJ) hemos abordado el análisis del sistema judicial de protección de derechos desde el comienzo de la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA).¹ El trabajo tuvo como resultado la publicación de dos informes sobre la aplicación del CNA que incluyeron tanto la temática penal como los procesos de protección.² Sabíamos que la aprobación del Código había sido un tanto inesperada y que el Poder Judicial acomodó su estructura y funcionamiento al nuevo texto normativo mientras lo aplicaba. Por esta razón, los datos y las conclusiones de aquellos primeros informes tenían una nota particular. Fueron estudios de cómo los operadores comenzaron a interpretar al CNA y a adecuar sus prácticas a él. En esta oportunidad, hemos decidido abordar un aspecto específico del funcionamiento del sistema judicial de protección: las prácticas de institucionalización por protección de niños,

niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo documentadas en los expedientes iniciados durante el año 2010.

Para contextualizar dichas prácticas, en primer término se describe y analiza el sistema de protección de derechos (SPD) regulado en el CNA a partir de los artículos 117 y siguientes. A esos efectos, se tiene especialmente en cuenta la normativa vigente, así como los cometidos de las diversas agencias que intervienen. Es imprescindible mencionar que la internación de los niños, niñas y adolescentes por motivos asistenciales ha constituido una de las respuestas privilegiadas de los sistemas tutelares basados en la doctrina de la situación irregular en Uruguay y en la región.³

Una hipótesis fundamental del presente trabajo es que en las prácticas actuales de institucionalización por motivos asistenciales perviven

1. El Código de la Niñez y la Adolescencia, promulgado el 7 de setiembre de 2004, se enmarca en el proceso de adecuación de la normativa interna a los estándares de la CDN, y en este sentido deroga expresamente a la ley n.º 9342, del 6 de abril de 1934 (Código del Niño).

2. Palummo, Javier (coord.), *Discurso y realidad: Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, UNICEF y MNGV, Montevideo, 2006; ídem (coord.), *Discurso y realidad: Segundo informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, UNICEF y MNGV, Montevideo, 2009.

3. Se recomienda ampliamente la lectura de: García Méndez, Emilio, y Carranza, Elías (coords.), *Infancia, adolescencia y control social en América Latina. Argentina, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Venezuela. Primer informe*, Depalma, Buenos Aires, 1990; García Méndez, Emilio, y Bianchi, María del Carmen, *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*, UNICRI y Galerna, Buenos Aires, 1991; García Méndez, Emilio, y Carranza, Elías (eds.), *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*, UNICEF, UNICRI, ILANUD y Galerna, Buenos Aires, 1992; García Méndez, Emilio, y Beloff, Mary (comps.), *Infancia, ley y democracia en América Latina. Impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos latinoamericanos (1990-2004)*, Temis, Bogotá, 3.ª ed., 2004.

la matriz tutelar y prácticas generalmente asociadas con lo que se ha denominado *doctrina de la situación irregular*. Esto implicaría que el SPD, impactado por la normativa que les reconoce a los niños la titularidad de derechos, si bien ha iniciado un proceso de adecuación, especialmente desde la perspectiva orgánica y nominativa, aún necesita avanzar hacia una adecuación sustancial. En efecto, el CNA eliminó las categorías de *abandono moral o material*, superó la competencia conjunta para el abordaje judicial de las temáticas de infracción y protección, y además estableció una serie de principios rectores para las políticas públicas de protección a la infancia y la familia. Todos estos son cambios muy importantes y representan un gran avance en cuanto a la adecuación de nuestra normativa a los estándares de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) y los demás instrumentos internacionales que son tomados como marco jurídico de referencia para el presente trabajo.

De alguna manera, uno de los principales desafíos que enfrenta el SPD es el de constituirse en un mecanismo orientado a la preservación y restitución de los derechos amenazados o vulnerados de la infancia y la adolescencia, y así diferenciarse de la forma en la cual la justicia de menores ha abordado tradicionalmente la situación de la infancia y adolescencia que el derogado Código del Niño de 1934 calificaba como *de abandono moral o material*.⁴

Breve marco conceptual

En el presente informe se ha preferido emplear el término *instituciones de protección y cuida-*

do en vez del de *acogimiento residencial* utilizado por las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de los Cuidados del Niño.⁵ Esto responde a que la referencia a las instituciones de protección y cuidado permite abarcar diversidad de situaciones que podrían no resultar comprendidas dentro del concepto utilizado por las Directrices. Asimismo, el término preferido tiene como antecedente el *Informe mundial sobre la violencia contra niños, niñas y adolescentes* de las Naciones Unidas. Según el informe referido, si bien no existe ninguna definición universalmente aceptada de lo que es una institución de protección para niños, los rasgos que la mayoría tienen en común son la atención de tiempo completo para niños y niñas que viven sin sus familias y la supervisión a cargo de personal asalariado. El tamaño, la organización y las actividades llevadas a cabo dentro de estas instituciones pueden variar mucho.⁶

A los efectos del presente informe hemos considerado como instituciones de protección y cuidado los distintos dispositivos de acogimiento residencial a tiempo completo de niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales con la finalidad de protegerlos en sus derechos. Es un tipo específico de instituciones erigidas para cuidar de las personas que parecen ser a la vez incapaces e inofensivas.⁷ Esto incluiría todos los centros residenciales, los centros de atención permanente, los denominados *hogares*, las actuales instituciones que antes eran llamadas *orfanatos* o *casas-hogar*, las instituciones psiquiátricas, hospitalarias o terapéuticas, así como otras instituciones que

4. El artículo 119 del Código del Niño de 1934 establecía que los menores de 21 años de edad que se encontraran en estado de abandono moral o material debían ser puestos a disposición del juez de menores, quien previa investigación sumaria del caso dictaría sentencia sometiéndolos a un régimen de vigilancia y protección. Véase: Palummo, Javier, "Abandono, amparo e intervención desde la defensa social", en *Justicia y Derechos del Niño*, n.º 6, UNICEF, Santiago de Chile, 2004, pp. 161 ss.

5. Artículo 29 de las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado. Acogimiento ejercido en cualquier entorno colectivo no familiar, como los lugares seguros para la atención de emergencia, los centros de tránsito de casos de emergencia y todos los demás centros de acogimiento residencial a plazo corto y largo, incluidos los hogares funcionales.

6. Cf. Pinheiro, Paulo Sergio, *Informe mundial sobre la Violencia contra Niños y Niñas*, 2006, disponible en <http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia.pdf>, p. 176.

7. Cf. Goffman, Erving, *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires, 2001, p. 18.

responden a la descripción mencionada, sean estatales, no gubernamentales o mixtas, sin tener en cuenta su forma de financiación o si formalmente son de tipo transitorio o permanente.

Estas instituciones residenciales en algunos casos integran adolescentes embarazadas, adolescentes con niños o niñas a su cargo, y por lo general definen perfiles para el ingreso de la población atendida según la edad de los niños, niñas o adolescentes, según el sexo (varones o mujeres), y en algunos casos trabajan únicamente con personas con discapacidad.

En el presente informe se aborda un conjunto de prácticas documentadas en los expedientes judiciales iniciados en el año 2010. Dicho período es anterior a la resolución del INAU n.º 1074/012, del 12 de abril de 2012, por la que se aprobó un Reglamento de Acogimiento Familiar que introdujo importantes cambios en la materia. Por ello en principio este trabajo incluyó los programas de alternativa familiar entre las medidas de institucionalización, en tanto, según la información recabada, en muchos casos en el período estudiado estas modalidades tenían varios puntos en común con la realidad del acogimiento residencial.⁸ No obstante, esa inclusión es en principio provisoria, en tanto se considera necesario profundizar en el estudio de estas modalidades y de la implementación del Reglamento mencionado.

Tampoco serán tenidas en cuenta las modificaciones al CNA posteriores al período analizado, que tienen relación con la temática abordada.⁹

Por último, en el presente informe el término *acogimiento familiar* hace referencia al fenómeno de que las funciones de cuidado de un niño, niña o adolescente las desarrolle una familia distinta a la de origen, aun en los casos en que se trate de su familia extensa. El concepto incluye las modalidades de acogimiento familiar informal o privado, así como al acogimiento formal ordenado por una autoridad con competencia a esos efectos.¹⁰

Estrategia metodológica

La fuente principal de los datos presentados en este informe la constituyen los expedientes judiciales, que son también la unidad de análisis.

La metodología consistió en: a) identificar, dentro un listado proporcionado por la Oficina de Recepción y Distribución de Asuntos (ORDA) del Poder Judicial, todos los expedientes iniciados en el 2010 por los juzgados de familia especializados en los que fue tramitado un proceso de protección de derechos (artículos 117 y siguientes del CNA); b) relevar dichos expedientes e identificar aquellos en los cuales se adoptó una medida de institucionalización; c) aplicar a dichos expedientes un módulo específico de recolección de información.

El relevamiento de los expedientes judiciales se concentró en el segundo semestre del 2012. Los detalles de la labor realizada serán explicitados a lo largo del informe.

Para complementar la información referida se realizaron también entrevistas exploratorias a informantes calificados. Si bien esas entrevistas no

8. Es el caso, por ejemplo, de la modalidad de acogimiento mediante el sistema "cuidadoras" (decreto 380/987, Reglamento Cuidadoras del Consejo del Niño). Este sistema, que en general es calificado como una "respuesta familiar", implica la asignación de la responsabilidad del cuidado de un niño, niña o adolescente a una persona adulta, quien recibe como contrapartida una retribución mensual. De acuerdo a información secundaria relevada, más de 350 personas se desempeñarían en esta calidad en todo el país, con hasta 15 niños, niñas y adolescentes a su cargo en algunos casos. Existen incluso reclamos laborales de estas cuidadoras contra el INAU, así como iniciativas de formalizar una entidad sindical que represente los intereses del colectivo.

9. Como es el caso de la ley n.º 19092, de 17 de junio de 2013.

10. Con relación a la tenencia por parte de terceros, véase el artículo 36 de la ley n.º 17823, de 7 de setiembre de 2004 (Código de la Niñez y la Adolescencia), en la redacción dada por el artículo 2 de la ley n.º 18590, de setiembre de 2009.

se incorporaron en el presente informe, han sido de gran utilidad para contextualizar las prácticas judiciales analizadas.

Esperamos que la información que se expone sea útil para que el público en general y las agencias que componen el sistema de pro-

tección de derechos puedan reflexionar sobre el funcionamiento de este. Entendemos que la producción y difusión de este tipo de estudios son indispensables para repensar críticamente algunas prácticas que podrían ser cuestionables desde una perspectiva de derechos humanos.

Esquema de ficha técnica

Unidad de análisis: Expedientes iniciados en el año 2010 en los juzgados de familia especializados y que hayan sido remitidos a algún juzgado de familia natural.

Total de expedientes relevados: 526.

Total de expedientes con medidas de internación por protección relevados: 151.

Total de niños, niñas y adolescentes involucrados en alguna medida de internación por protección: 226.

Código de la Niñez y la Adolescencia

Artículo 12 (Derecho al disfrute de sus padres y familia)

La vida familiar es el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral.

Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas.

Sólo puede ser separado de su familia cuando, en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva.

En los casos en que sobrevengan circunstancias especiales que determinen la separación del núcleo familiar, se respetará su derecho a mantener vínculos afectivos y contacto directo con uno o ambos padres, salvo si es contrario a su interés superior.

Si el niño o adolescente carece de familia, tiene derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de crianza, la que será seleccionada atendiendo a su bienestar.

Sólo en defecto de esta alternativa, se considerará el ingreso a un establecimiento público o privado. Se procurará que su estancia en el mismo sea transitoria.

Convención sobre los Derechos del Niño

Artículo 9

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.
2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.
3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.
4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

Artículo 20

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.
2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.
3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

II. Los efectos de la institucionalización

La excepcionalidad de la institucionalización se fundamenta en la existencia de un importante consenso científico sobre el impacto negativo de la institucionalización en el desarrollo de los niños, así como sobre los riesgos que tienen los niños institucionalizados de sufrir distinto tipo de violencia.

Con relación al primero de los aspectos referidos, la Organización Mundial de la Salud ha sido muy clara al afirmar que las instituciones de cuidado residencial tienen un impacto negativo en la salud y el desarrollo de los niños y que deben ser sustituidas por otras modalidades de cuidado de alta calidad. En especial, esto responde a que en muchos casos la falta de atención personalizada en esas instituciones apareja una ausencia de vínculo emocional entre los niños y las personas a su cargo, ade-

más de una carencia de estímulo e interacción, aspectos que provocan retrasos en el desarrollo.¹¹ Una institucionalización precoz y prolongada tiene efectos perjudiciales sobre la salud y el desarrollo físico y cognitivo del niño, que pueden llegar a ser irreversibles.¹²

En términos generales se ha señalado que por cada tres meses que un niño de corta edad reside en una institución pierde un mes de desarrollo.¹³

Las investigaciones demuestran que los niños que han permanecido en modalidades de cuidado alternativo de tipo familiar presentan un mejor desarrollo físico y cognitivo que los que han vivido en instituciones residenciales. También son mejores sus desempeños en términos de logros académicos, así como su integración social como adultos independientes.¹⁴

11. World Health Organization, Regional Office for Europe, *Better health, better lives: children and young people with intellectual disabilities and their families. Transfer care from institutions to the community*, EUR/51298/17/PP/3, 8 de noviembre de 2010.

12. Chaves Cavalcante, Lília lêda, et al., "Institucionalização e reinserção familiar de crianças e adolescentes", *Mal-estar e Subjetividade*, vol. X, n.º 4, Universidade de Fortaleza, diciembre de 2010, pp. 1147-1172; Chaves Cavalcante, Lília lêda, et al., "Institucionalização precoce e prolongada de crianças: discutindo aspectos decisivos para o desenvolvimento", *Aletheia*, n.º 25, Universidade Luterana do Brasil, junio de 2007, p.21.

13. Williamson, John, y Greenberg, Aaron, *Families, not orphanages*, Better Care Network Working Paper, 2010, p. 6.

14. Véase por ejemplo: Barth, Richard P., *Institutions vs. foster homes: The empirical base for the second century of debate*, UNC, School of Social Work, Jordan Institute for Families, Chapel Hill, NC, 2002; Peres Arenas, Ximena, "Déficit de habilidades sociales en adolescentes institucionalizadas en una entidad privada de la ciudad de La Paz", *Revista Electrónica de Psicología*, Universidad Católica Boliviana, 2005; Save the Children, *Keeping Children Out of Harmful Institutions. Why we should be investing in family-based care*, Save the Children, Londres, 2009; Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), *Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de DD. HH.*, serie Publicaciones sobre Niñez sin Cuidados Parentales en América Latina: Contextos, Causas y Respuestas, 2011, disponible en <<http://www.relaf.org/Documento%20agosto%202011%20Relaf.pdf>>; Robert McCall, "The development and care of institutionally reared children", *Child Development Perspectives*, vol. 6, n.º 2, University of Pittsburgh, 2012.

Estas problemáticas se agravan en el caso de los niños con discapacidades, quienes requieren cuidados especiales, así como tratamientos de habilitación o rehabilitación.

En estos casos, los daños que han sido documentados incluyen la pérdida del reflejo de la succión, que obliga a la alimentación mediante sondas nasogástricas, la atrofia física por falta de movilidad y las alteraciones motrices como el movimiento repetido de balanceo (*rocking*). Asimismo, la inactividad prolongada al permanecer en una cuna es peligrosa tanto para el desarrollo físico como para la salud psicológica. Para un niño pequeño, yacer de espaldas por largos períodos puede causar que su cabeza se aplane y sus huesos no crezcan adecuadamente.¹⁵

Por otro lado, el *Informe mundial sobre la violencia contra niños y niñas* ha documentado que la violencia en las instituciones es seis veces más frecuente que en los hogares de acogida, y que los niños institucionalizados tienen una probabilidad casi cuatro veces mayor de

sufrir abuso sexual que aquellos que tienen acceso a alternativas de protección basadas en el cuidado en familia.¹⁶

En definitiva, existe abundante información empírica acerca de que la institucionalización causa perjuicios a los niños, niñas y adolescentes que la sufren y los expone a importantes riesgos.

Tanto la separación de los niños, niñas y adolescentes respecto de su familia como el establecimiento de medidas de cuidado alternativo deben ser justificados, tener carácter temporal y orientarse a la reintegración al medio familiar en el marco de la consideración del interés superior del niño. La excepcionalidad de la separación del niño respecto de su familia tiene consecuencias en lo que refiere a la necesidad de implementar políticas de fortalecimiento familiar, así como en la definición de los objetivos de las medidas de protección y específicamente las que implican la permanencia del niño en una institución de protección y cuidado.

15. Disability Rights International y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Abandonados y desaparecidos: Segregación y abuso de niños y adultos con discapacidad en México*, edición impresa actualizada a junio de 2011, México, 2011; Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), o. cit. (nota 14).

16. Pinheiro, Paulo Sergio (experto independiente del secretario general de las Naciones Unidas para el Estudio de la Violencia contra los Niños), *Informe mundial sobre la Violencia contra Niños y Niñas*, 2006, disponible en <http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia.pdf>.

III. El sistema de protección de derechos

La protección de los derechos no requiere necesariamente una intervención judicial, pero por diversas circunstancias esta puede ser necesaria para el cumplimiento de las obligaciones de protección especial que establece el derecho internacional a los Estados respecto de la infancia y la adolescencia. Las medidas que implican la separación de los niños respecto de sus familias, así como las medidas de internación de niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección, deben enmarcarse en el funcionamiento de sistemas de protección de derechos que corresponde a los Estados implementar para cumplir con las referidas obligaciones de protección especial.

Esto tiene como consecuencia un importante cambio en el fundamento de la adopción de este tipo de medidas. En la actualidad, de conformidad con la CDN, la finalidad de estas medidas debe ser restituir los derechos y superar las situaciones que las motivaron. En efecto, de lo dispuesto en los artículos 3, 4, 9, 20 y 25 de la CDN se infiere la necesidad de que los Estados cuenten con un sistema de protección que incluya las políticas de apoyo a la familia,

orientadas a evitar que los niños sean separados de ella, así como la implementación de medidas de protección para los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar. Todo esto implica garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir con su familia, excepto en las situaciones en las que ello no sea conveniente en función de su interés superior.¹⁷ La CDN reproduce en diversas disposiciones el derecho del niño a vivir con sus padres y a ser cuidado por ellos.¹⁸ En consecuencia, los Estados se hallan obligados no solo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, sino también a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar.

La CDN integra junto con otros textos normativos un cuerpo jurídico que vela por los derechos de niñas, niños y adolescentes. Por ello, para abordar la temática objeto del presente informe se recurrirá también a otros instrumentos internacionales, como las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños y Niñas (en adelante, Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado).¹⁹

17. Véanse los artículos 16.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, VI de la Declaración Americana de Derechos Humanos, 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 17.1 de la CADH, 15 y 16 del Protocolo de San Salvador, 19 y 23 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la directriz 3 de las Directrices de Modalidades Alternativas de Cuidado, entre otros instrumentos.

18. Artículos 7, 10 y 11. Asimismo, el preámbulo de la CDN se refiere expresamente a la familia como el lugar natural para el crecimiento de los niños y al deber de los Estados de apoyar a esta institución para que pueda cumplir con su función en la sociedad.

19. Adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 64/142, de 18 de diciembre de 2009.

El derecho internacional establece la excepcionalidad de la separación de los niños respecto de sus familias, así como de la adopción de medidas de protección que impliquen la permanencia de niños, niñas y adolescentes en instituciones.²⁰ El Comité de los Derechos del Niño ha expresado que la internación en una institución debe ser un “recurso de última instancia, con la finalidad exclusiva de proteger el interés superior del niño”.²¹ En el mismo sentido, la directriz 14 de las Directrices de Riad ha establecido:

Cuando no exista un ambiente familiar de estabilidad y bienestar, los intentos de la comunidad por ayudar a los padres en este aspecto hayan fracasado y la familia extensa no pueda ya cumplir esta función, se deberá recurrir a otras posibles modalidades de colocación familiar, entre ellas los hogares de guarda y la adopción, que en la medida de lo posible deberán reproducir un ambiente familiar de estabilidad y bienestar y, al mismo tiempo, crear en los niños un sentimiento de permanencia, para evitar los problemas relacionados con el “desplazamiento” de un lugar a otro.

Asimismo, la directriz 20 de las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado dispone:

El recurso al acogimiento residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño interesado y redundase en favor de su interés superior.

Por su parte, la directriz 124 expresa:

La autoridad local o nacional competente debería establecer procedimientos rigurosos de selección para que el ingreso en esos centros solo se efectúe en los casos apropiados.

El CNA ha evidenciado una importante evolución en lo que refiere al reconocimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia. Sin embargo, no es posible pasar por alto que, mientras un modelo de legislación garantista tendería a limitar o eliminar la discrecionalidad del juez, construyendo sus poderes como forma de garantizar los principios referidos en los párrafos anteriores, en el procedimiento previsto en los artículos 117 y siguientes el juez tiene, en cambio, un muy amplio espectro de actuación jurisdiccional.²² Esa discrecionalidad es la piedra angular de las prácticas que serán examinadas en el presente informe.

Otra consecuencia importante de la aprobación del CNA es que en principio las medidas de protección no deberían implicar privación de libertad, salvo en la hipótesis de internación compulsiva prevista en el artículo 121, que se abordará más adelante. Asimismo, en los casos de internación de niños, niñas o adolescentes en centros residenciales de tiempo completo, debe garantizarse que la institucionalización se desarrolle por el mínimo tiempo posible, que para los niños de hasta 2 años no puede exceder los 45 días y para los niños de entre 2 y 7 años no puede ser mayor de 90 días.²³

20. Véanse Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 23.5; Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, directrices 13 y 20; Declaración sobre la Protección y el Bienestar de los Niños, artículo 4, entre otros instrumentos internacionales.

21. Comité de Derechos del Niño, *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, observación general n.º 13, CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, § 47.iii.

22. En tal sentido el artículo 117 establece que el juez tomará las más urgentes e imprescindibles medidas, recibirá declaración del niño o adolescente (en presencia del defensor y de sus padres o responsables, si los tuviera) y recabará los informes técnicos correspondientes. Es preceptiva la intervención del Ministerio Público. Por otro lado, si bien este artículo expresa que los jueces pueden tomar conocimiento por cualquier medio, en la generalidad de los casos sus intervenciones se encuentran precedidas por la actuación de las agencias que operan como vías de acceso al sistema.

23. Estos plazos fueron incorporados por la ley n.º 18590, de setiembre de 2009, y comienzan a ser exigibles una vez cumplidos dos años de vigencia de la ley referida (artículo 4).

Pero las responsabilidades institucionales en el sistema de protección de derechos no se encuentran concentradas exclusivamente en el Poder Judicial. Es el Poder Ejecutivo, y en especial el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el principal responsable según el CNA de ejecutar acciones en el marco del sistema de protección de derechos, especialmente las políticas de fortalecimiento de las familias y prevención de la institucionalización. Esto es así porque, como se adelantó, no todas las intervenciones de protección de derechos requieren la intervención judicial. No obstante, aquellas que implican la limitación de derechos y libertades —como es el caso de las que separan a un niño de su familia o lo co-

locan en una institución de protección— necesariamente requieren la intervención judicial, de acuerdo a la normativa vigente.

En definitiva, la alusión al funcionamiento del sistema de protección no hace referencia exclusiva a las actuaciones jurisdiccionales, sino a las distintas agencias que intervienen en él encargándose de diversas tareas. Es el caso del desarrollo de políticas de prevención de la separación o la institucionalización, la detección y selección de las situaciones que serán abordadas, el proceso orientado a tomar medidas de protección, las políticas dirigidas a ejecutar las medidas, así como la reintegración de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados.

IV. Las medidas de protección

El CNA postula una serie de medidas como respuesta a la situación de la infancia y la adolescencia amenazadas o vulneradas en sus derechos, o que vulneran derechos de terceros. Dentro de ese amplio espectro de medidas, el juez puede disponer en forma discrecional la que estime más conveniente al caso.

Las primeras medidas a las cuales se refiere el CNA son las previstas en el artículo 119 para los padres y responsables. Incluyen la posibilidad de realizar un llamado de atención a padres y responsables para corregir o evitar la amenaza o violación de los derechos de los hijos a su cuidado, o de exigirles el cumplimiento de las obligaciones que les corresponden en la protección de los derechos afectados. También se puede ordenarles que inscriban al niño o adolescente en un centro de enseñanza o en programas educativos o de capacitación y obligarlos a observar su asistencia o aprendizaje.

En el artículo 120 del CNA se prevé la adopción de medidas ambulatorias. En el artículo siguiente se establece la posibilidad de la internación compulsiva, bajo el nombre de *medidas en régimen de internación sin conformidad del niño o adolescente*. La adopción de este tipo de medidas se encuentra condicionada a la existencia de una patología psiquiátrica, de episodios agudos vinculados con el consumo de drogas o de una urgente necesidad de tratamiento médico destinado a proteger al niño o adolescente de un riesgo grave para su vida o su salud. En este caso se requiere prescripción médica y que el plazo máximo de la interna-

ción no supere los treinta días, prorrogables por períodos de igual duración si media indicación médica, hasta el alta de internación.

El artículo 122 establece medidas específicas para los casos de adicciones a drogas y alcohol. En estos casos, el juez podrá disponer la aceptación de niños y adolescentes en centros residenciales especializados de atención a adicciones de drogas y alcohol, sea en régimen de tiempo completo, ambulatorio o semiambulatorio.

Por su parte, el artículo 123 del CNA refiere a la posibilidad de que se disponga la derivación de un niño o adolescente a un centro de atención permanente, como medida de último recurso, cuando se encuentren gravemente amenazados su derecho a la vida o su integridad física. De acuerdo con el artículo referido, esta medida no podrá implicar en caso alguno privación de libertad y deberá durar el menor tiempo posible, y se promoverán el mantenimiento de los vínculos familiares y la superación de la amenaza a sus derechos para favorecer el egreso.

El artículo 124 del CNA refiere a la obligación del Estado de garantizar a todos los niños y adolescentes el derecho a acceder voluntariamente a programas de atención integral, cuidados y alojamiento.

Por último, el artículo 125 del CNA dispone que el juez, cuando estime que un niño o adolescente está gravemente amenazado en su derecho a la vida o integridad física, o privado de

su medio familiar, puede entregarlo al cuidado de una persona o matrimonio seleccionado por el INAU que se comprometa a brindarle protección integral.

Un aspecto especialmente relevante es la ausencia en el CNA de medidas específicas para los casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia (por ejemplo, no se encuentra la medida de prohibición de acercarse al agresor a la víctima). En efecto, la normativa vigente no contiene un instrumento específico para el abordaje de dichas situaciones de violencia. La respuesta prevista en el Código para estas situaciones se encuentra incluida en el marco del sistema de protección de derechos regulado a partir del artículo 117, y en espe-

cial por los artículos 130 y 131. Las situaciones de violencia contra la infancia son una de las formas de amenaza o vulneración de derechos que se abordan en ese capítulo del Código.

Esta deficiencia normativa ha sido relativizada argumentando que en los casos de violencia contra la infancia se aplican en forma conjunta el CNA y la Ley de Violencia Doméstica, que prevé ese tipo de medidas, y también se podría aplicar la potestad general tutelar de los órganos judiciales. No obstante, parece inadecuado que el ordenamiento vigente requiera esfuerzos de integración de la normativa del CNA con otras leyes y principios generales, cuando se está frente a una de las principales causas de la actuación del sistema de protección en el país.²⁴

Recomendaciones a Uruguay del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas

Cuidado alternativo

40. Al Comité le preocupa el alto índice de niños en instituciones y la insuficiente disposición de medidas de cuidado alternativo del tipo familiar. Al Comité también le preocupa el desequilibrio en el cuidado alternativo y que la privación de libertad sea utilizada como medida de protección y no como último recurso.
41. El Comité recomienda que el Estado parte regule el sistema de cuidado alternativo, que procure desinstitucionalizar a los niños, que continúe promoviendo el cuidado tutelar como una forma de cuidado alternativo y sugiere que la institucionalización sea utilizada únicamente como medida de último recurso, teniendo en cuenta el interés superior del niño. Asimismo, el Comité recomienda una adecuada asignación de recursos, funcionamiento y monitoreo de instituciones de cuidado, incluso las administradas por ONG, y el cuidado tutelar al igual que una revisión periódica de su ubicación de acuerdo con el artículo 25 de la Convención y las recomendaciones realizadas después del Día de Debate General sobre niños sin cuidado parental en 2005.

Comité de los Derechos del Niño, *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Uruguay, CRC/C/URY/CO/2*, 5 de julio de 2007.

24. Cf. Palummo, Javier (coord.), *Discurso y realidad: Informe...*, o. cit. (nota 2), ídem (coord.), *Discurso y realidad: Segundo informe...*, o. cit. (nota 2).

V. La población institucionalizada

En Uruguay no existe un registro que pueda proveer un listado de todos los niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección, pero es posible aproximarse a una cuantificación del fenómeno analizando la información relativa a la población atendida por el INAU según modalidad de atención.

Es importante tener en cuenta que estas cifras no contemplan algunas situaciones, como, por ejemplo, la institucionalización en dependencias de salud o en dependencias terapéuticas de niños, niñas y adolescentes que no son atendidos por el INAU, o el caso relativamente excepcional de instituciones residenciales privadas con niños internados por razones de protección que no reciben financiación del INAU.

En el cuadro 1 es posible observar que la cantidad de niños, niñas y adolescentes internados

en centros oficiales y por convenio, en entorno institucional por motivos de protección, ha tenido sus variaciones.²⁵ En los últimos cinco años se observa un aumento significativo al comparar los primeros y los últimos años, si bien en el 2010 se registraron los guarismos más altos del período analizado. Ese año, que es objeto del presente estudio, la cifra fue de 3.757 casos en todo el país.

Cabe señalar que no solo existen variaciones en el número de niños internados por años, sino que además los datos muestran diferencias según los tramos de edad. Por ejemplo, la cifra de los niños de 0 a 2 años llega casi a duplicarse en cuatro años. Esto despierta particular interés, dado que diversos organismos, entre ellos UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, han manifestado la

Cuadro 1. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad en entorno institucional

	0 a 2	3 a 5	6 a 12	13 a 17	18 y más	Total
2008	173	212	838	1.284	723	3.230
2009	165	205	874	1.422	727	3.393
2010	218	287	1.019	1.548	685	3.757
2011	313	171	985	1.389	689	3.547
2012	315	182	972	1.435	667	3.571

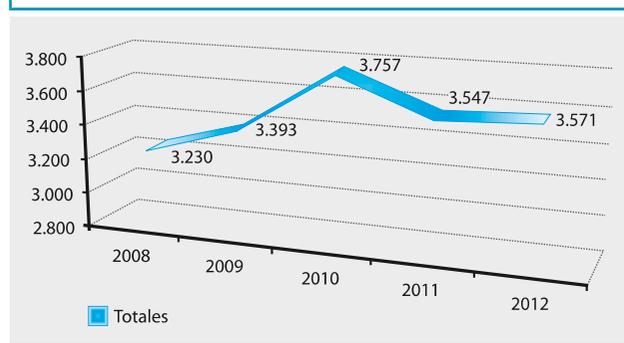
Fuente: INAU (SIPI), Memorias anuales 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

25. La información refiere a los dispositivos considerados *entorno familiar* o *institucional* según los criterios desarrollados por el INAU, no según la conceptualización realizada en el capítulo inicial del presente informe.

necesidad de eliminar el acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad en instituciones.²⁶

En Montevideo la cifra total de niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección era de 2.134 en junio del 2010, lo que representaba el 84 % del total de niños privados de cuidado parental atendidos por el INAU. El restante 16 % era atendido en modalidades denominadas *entorno familiar*.²⁷

Gráfico 1. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad en entorno institucional



Fuente: INAU (SIPI), Memorias anuales 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

Como surge del cuadro 1, en los últimos años la cantidad de niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección no ha disminuido. El número es y ha sido muy elevado durante todo el período, lo que queda muy claro si comparamos estas cifras con las de otros países de la región.

Tomando como referencia otros países de la región, como Argentina, Brasil, Paraguay y Chile, el cuadro 2 muestra que Uruguay es claramente el que tiene la mayor proporción de niños en instituciones de protección y cuidado. Uruguay tiene proporcionalmente casi 7 veces más niños en instituciones de protección que Brasil, 4 veces más que Paraguay, 3 veces más que Argentina y casi el doble que Chile.

No todas las intervenciones del sistema de protección de derechos tienen como consecuencia la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes. De acuerdo al relevamiento de expedientes realizado, de un total de 526 expedientes iniciados por los juzgados

Cuadro 2. Tasa de niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección y cuidado

País	Total de niños de 0 a 18 años	Total de niños institucionalizados	Tasa (por cada 100.000)
Argentina	12.106.000	14.675	121
Brasil	59.490.000	36.929	62
Chile	4.669.000	10.342	221
Paraguay	2.573.000	2.573	100
Uruguay	919.000	3.757	409

Fuentes: Los datos de población están tomados de UNICEF, Estado mundial de la infancia 2012. La cantidad de niños, niñas y adolescentes en las instituciones surge de las siguientes fuentes: Paraguay - UNICEF, Situación de la niñez y la adolescencia en el Paraguay, borrador final, 2011; Argentina - Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Argentina) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional y propuestas para la promoción y el fortalecimiento del derecho a la convivencia familiar y comunitaria, 2012; Brasil - Secretaria Nacional de Asistencia Social, Ministerio de Desenvolvimento Social - Fundação Oswaldo Cruz, Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, 2010; Chile - SENAME, Boletín Estadístico Nacional de Protección de Derechos y Primera Infancia, 2012; Uruguay - INAU, Memoria anual 2010.

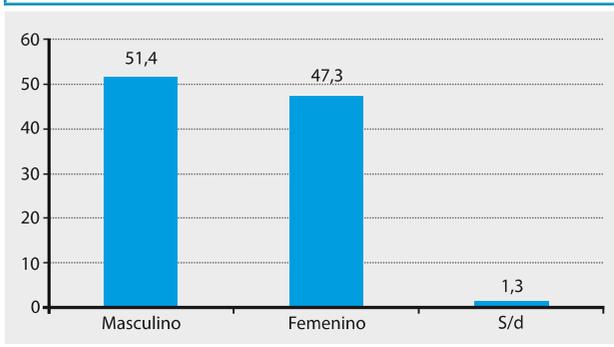
26. Cantwell, N., et al., *Avanzando en la implementación de las "Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños"*, Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland (CELCIS), Glasgow, 2012, p. 40.

27. INAU-SIPI, "Población y centros", junio del 2010.

de familia especializados de Montevideo durante el 2010, se adoptaron medidas de institucionalización en 151, el 28,7 % del total. Esos 151 expedientes representan 226 niños, niñas y adolescentes respecto de los cuales se dispuso la internación como medida de protección. En los siguientes párrafos se presentan algunos datos relativos a esos niños.

En primera instancia se advierte que los niños, niñas y adolescentes que ingresaron al sistema de protección en el año 2010 tuvieron una distribución relativamente equitativa en cuanto al sexo.

Gráfico 2. Sexo de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados. En porcentajes

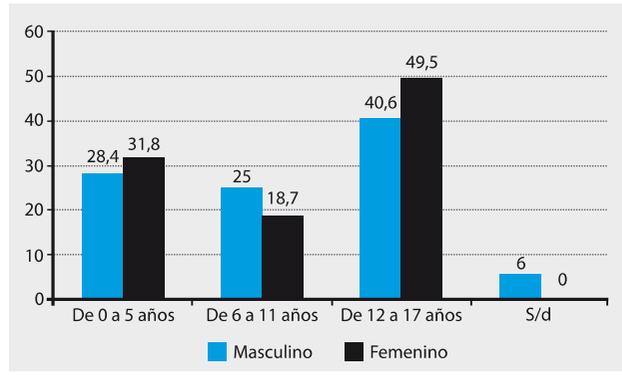


Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

Las edades fueron divididas en tres tramos: de 0 a 5 años, de 6 a 11 años y de 12 a 17 años. La información relevada para el total de los expedientes da cuenta de una concentración de las internaciones en los adolescentes, seguidos por los niños del primer tramo de edades.

Por otro lado, en el gráfico 3 es posible observar algunas variaciones en la distribución por tramos de edad teniendo en cuenta el sexo de la población intervenida.

Gráfico 3. Edades de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados. En porcentajes



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

En el primer tramo de edad se encontró una distribución bastante equitativa entre los sexos. Apenas una diferencia de 3,4 % a favor de las niñas y adolescentes de sexo femenino. Pero en los siguientes tramos es posible observar una diferencia un poco más clara: en el segundo con un mayor porcentaje referido a los varones, y lo contrario en el tercero.

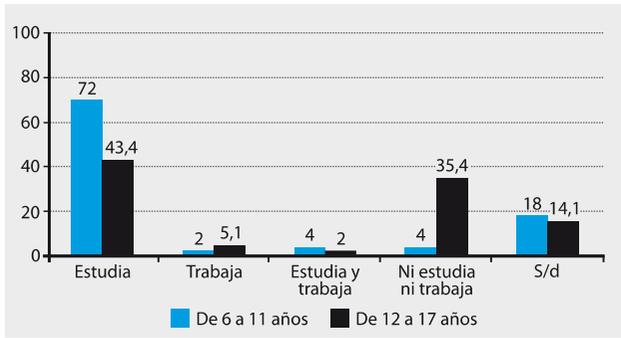
Para comprender algunas características de quienes viven estos procesos de institucionalización, se ha relevado también la actividad que realizaban al ingresar al sistema de protección.

Hay una cantidad importante de casos en los cuales no se ha podido acceder a la información sobre actividad. Esta no surge de los expedientes por no haber sido considerada relevante.²⁸ Hecha esa salvedad, es posible observar situaciones distintas para los tramos de 6 a 11 años y de 12 a 17 años. En el primer tramo se observa un mayor nivel de actividad educativa, que entre los adolescentes no llega al 50 % de los casos. Estas diferencias según la franja etaria encuentran sus respuestas en problemáticas típicas de la educación media

28. Si bien la Ley General de Educación, n.º 18437, aprobada en el 2008, plantea la obligatoriedad de la educación pública a partir de los 4 años de edad, hemos dejado de lado el tramo de 0 a 5 años con el fin de no generar una sobrerrepresentación de aquellos niños que ni estudian ni trabajan. En los datos recabados para el año 2010, los niños de 4 y 5 años representaban un total del 6,2 %.

en Uruguay, donde solo uno de cada tres niños logra completar el bachillerato.²⁹

Gráfico 4. Actividad que realizaban los niños, niñas y adolescentes institucionalizados en el tramo de 6 a 17 años. En porcentajes



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

La desafiación de la educación media es en nuestro país un problema estructural, persistente y de gran magnitud, que genera desigualdad social.³⁰ El abandono del sistema educa-

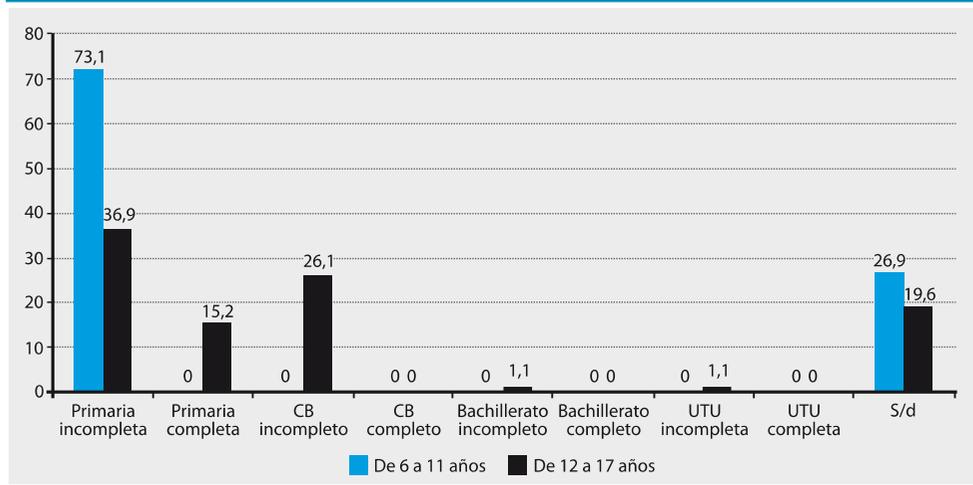
tivo antes de completar los ciclos obligatorios suele tener consecuencias negativas en la participación social, económica y cultural de los jóvenes, y llega incluso a ser un factor de reproducción de la pobreza.

La desafiación educativa provoca un estado de vulnerabilidad social en el cual se encuentra casi el 25 % de los niños, niñas y adolescentes de entre 6 y 17 años intervenidos, conforme el relevamiento realizado.

Tanto la falta de participación en el sistema educativo como la exclusión del mundo laboral, constituyen dos circunstancias de fuerte riesgo social que llevan en la mayoría de los casos a la marginalidad.³¹

Asimismo, al observar a quienes sí se encuentran en el sistema, se advierte que un porcentaje importante (36,9 %) de los niños de 12 a 17 años tienen educación primaria incompleta. Aparecen también aquellos que han completado la primaria

Gráfico 5. Máximo nivel educativo alcanzado para el tramo de 6 a 17 años. En porcentajes



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

29. Cardozo, Santiago. "El comienzo del fin: las decisiones de abandono durante la educación media y su incidencia en las trayectorias", en *La desafiación en la educación media y superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, colección Art. 2, Montevideo, 2010, p. 66.

30. Fernández, Tabaré, *La desafiación en la educación media y superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, colección Art. 2, Montevideo, 2010, p. 13.

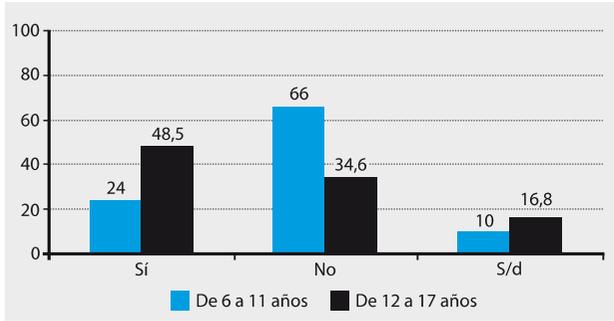
31. Aristimuño, Adriana, "El abandono de los estudios del nivel medio en Uruguay: un problema complejo y persistente", en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, n.º 4, 2009, p. 183.

(15,2 %) y quienes se encuentran en la educación media con el ciclo básico incompleto (26,1 %).

En una cantidad importante de casos el nivel educativo no surge del expediente judicial. Esto quiere decir que no se registró esa información del niño, niña o adolescente.

Si bien ha sido posible observar una gran proporción de la población en el sistema educativo, al analizar la situación de rezago escolar —es decir, un desfase de dos años o más con respecto al nivel educativo formal acorde a su edad— fue posible observar la existencia de importantes variaciones en función de las edades. En el siguiente gráfico se puede observar que en el tramo de 6 a 11 años el 66 % no presentaba rezago educativo, mientras que para el tramo de 12 a 17 años esto ocurría únicamente en el 34,6 %.

Gráfico 6. Rezago educativo para el tramo de 6 a 17 años. En porcentajes



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

En Uruguay, en el 2009, el 19 % de los estudiantes de educación media básica eran repe-

tidores, y en los últimos años se ha identificado una tendencia al incremento de las tasas de repetición, un rasgo característico de todo el sistema educativo.³² Es importante destacar que la reducción del rezago educativo es uno de los objetivos de la protección social en nuestro país.³³ Así pues, muchos de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados presentan esta característica que agudiza su situación de vulneración social.

Es sabido que en los sectores sociales más desfavorecidos el rezago conduce a una reducción de las expectativas de logro educativo.³⁴ Además, una característica fundamental del sistema educativo es que las tasas de deserción escolar en la enseñanza primaria son mínimas, aumentan sustantivamente en el ciclo básico de la enseñanza media y se hacen críticas al llegar al bachillerato secundario.³⁵

La composición del núcleo familiar es un dato especialmente importante si se toma en cuenta la evolución de la cultura jurídica uruguaya. Tradicionalmente el *derecho de menores* se formuló como un instrumento para disciplinar no solo a una parte de la infancia, sino también a sus familias. En Uruguay estas ideas se desarrollaron ampliamente, y la composición familiar —sobre todo en cuanto a las categorías de *filiación ilegítima o natural*— ha sido relevante para justificar las intervenciones tutelares, considerándola un atributo del menor abandonado, predelincente o delincuente.³⁶

32. Aristimuño, Adriana, y De Armas, Gustavo, *La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*, UNICEF, Montevideo, 2012.

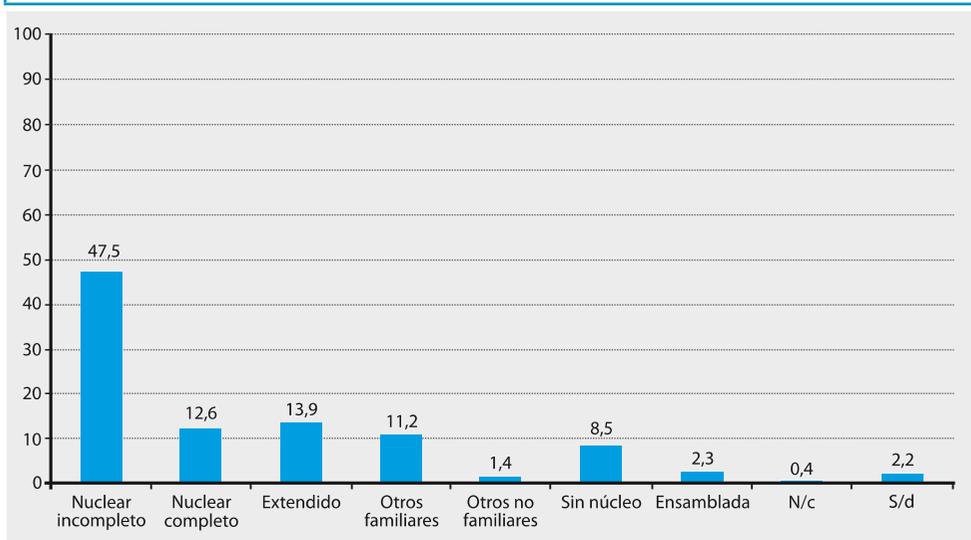
33. MIDES, *La reforma social: la nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción*, MIDES, Montevideo, 2011.

34. Gelber, Denisse, *Propensión al abandono educativo temprano: análisis de una encuesta de panel*, IPES, Universidad Católica del Uruguay, Documento de Trabajo n.º 12, Monitor Social del Uruguay, Montevideo, 2006, p. 4.

35. Organización Mundial del Trabajo (OIT), Instituto Nacional de Estadística (INE) y Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), *Magnitud y características del trabajo infantil en Uruguay. Informe nacional 2010*, Montevideo, 2011, p. 48.

36. Álvarez Vignoli, Sofía, *Los derechos del niño. Comentarios al Código*, Talleres Gráficos de Institutos Penales, Montevideo, 1942, p. 95: “Los cuadros sombríos de la delincuencia, de la vagancia, de la mendicidad, del libertinaje, nos dicen que el noventa por ciento de sus víctimas se reclutan entre los niños nacidos al margen de la ley. [...] Nuestro país figura en los primeros puestos en materia de natalidad ilegítima. Los datos más recientes nos asombran con expresivas cantidades, confirmando que una tercera parte de los niños que anualmente nacen son ilegítimos”.

Gráfico 7. Núcleo de convivencia de los niños, niñas y adolescentes internados. En porcentajes



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

Es evidente que este tipo de abordaje contiene un componente ideológico propio de las políticas públicas de la situación irregular. Específicamente, en el ámbito judicial el dato cobra importancia cuando al realizar el relevamiento aparecen informes técnicos que refieren a los conceptos de *incontinentación familiar*, *familia abandonica* o *familia desintegrada*. Es usual que este tipo de calificativos se utilice para justificar la adopción de medidas que implican separar a los niños de sus familias de origen.

El relevamiento efectuado reveló que tan solo el 12,6 % de los niños, niñas y adolescentes vivían en un núcleo familiar tradicional, de familia constituida por madre y padre. El 84,8 % convivía en algún otro arreglo familiar, el más importante de los cuales era la familia nuclear incompleta (47,5 %).

Los cambios y las transformaciones de la familia en Uruguay y en la región repercuten directamente en los niños y en su bienestar.³⁷ Por esta razón, el dato de que el 47,5 % de esta población proviene de un hogar monoparental

es relevante en términos de ingreso y factores de protección.

Cabe destacar que una porción importante de niños y niñas, el 16,2 %, vivía en otros arreglos familiares: familias extendidas o familias ensambladas. Los hogares extendidos presentan una relación estrecha con la pobreza —son la segunda categoría en importancia entre los hogares que se encuentran por debajo de la línea—. Algunas investigaciones demográficas en Uruguay han señalado que es en estos hogares donde se encuentran las mayores dificultades, por cuanto “sus jefes o jefas suelen tener bajo nivel educativo, presentan altos niveles de hacinamiento y bajos niveles de bienestar, los niños y jóvenes tienen mayores niveles de rezago escolar y abandonan prematuramente el sistema educativo”.³⁸

Finalmente, se identificó una proporción de niños que carecían de núcleo familiar. Se trataba de niños en situación de calle o que ya se encontraban institucionalizados.

37. Kaztman, Ruben, y Filgueira, Fernando, *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES), Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2001, p. 36.

38. Cabella, Wanda, *El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes*, UNFPA y Trilce, Montevideo, 2007, p. 13.

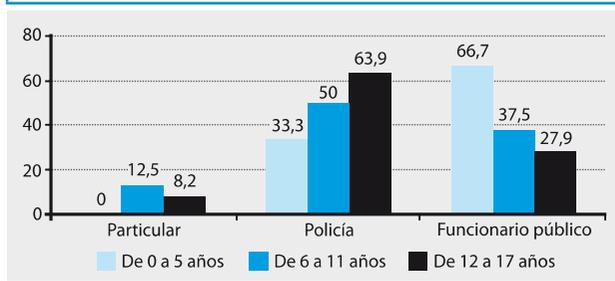
VI. Las situaciones que motivan la institucionalización

Para que un asunto sea abordado por las autoridades judiciales, primero debe ser identificado como una situación de amenaza o vulneración de derechos, o de vulneración de derechos de terceros, conforme lo dispuesto en los artículos 117 y siguientes del CNA. Asimismo, puede tratarse de las que este código denomina “situaciones especiales”, que refieren a los casos de maltrato o abuso. En esta etapa, que es anterior a la intervención judicial, se efectúa la selección primaria y la detección de las situaciones, y actúan una serie de agencias que constituyen las vías de acceso al sistema judicial de protección de derechos. El funcionamiento del SPD depende en gran medida de esta tarea de selección primaria. Esto se debe principalmente a la amplitud de las categorías de intervención previstas, junto con la circunstancia de que las autoridades judiciales abordan casi exclusivamente las situaciones que les son derivadas por quienes seleccionan los casos.

No todas las situaciones de amenaza o vulneración de derechos llegan al sistema judicial de protección. Para que ello suceda es necesario que la situación sea detectada y luego denunciada a las autoridades judiciales. Las diferentes agencias que intervienen en la formulación de las denuncias han sido categorizadas como las vías de acceso al SPD y se clasifican en: *particular*, *funcionario policial* y *funcionario público no policial*.

Por tanto, la tarea de identificar y derivar las situaciones posee una gran importancia, en principio porque implica dar un contenido concreto a las amplias categorías utilizadas por el legislador, pero además por constituir la vía de acceso al sistema judicial de protección de derechos.

Gráfico 8. Vía de acceso en los casos de institucionalización, por tramos de edad. En porcentajes



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

Como se observa, en la práctica la autoridad policial es la principal agencia de selección y derivación de situaciones, sobre todo las que involucran a adolescentes de entre 12 y 17 años. En efecto, si bien las agencias que intervienen en la selección primaria y que constituyen las vías de acceso al sistema de protección de derechos pueden ser muchas, lo cierto es que son las intervenciones policiales las que presentan los porcentajes más importantes.³⁹

39. Las categorías utilizadas para analizar la selección primaria son: Denuncias de particulares, Derivación policial y Derivación por otros funcionarios públicos (categoría que incluye las comunicaciones hechas a los juzgados por dependencias del INAU, hospitales u otras dependencias del Ministerio de Salud Pública, juzgados penales, juzgados de paz en los departamentos del interior e instituciones educativas).

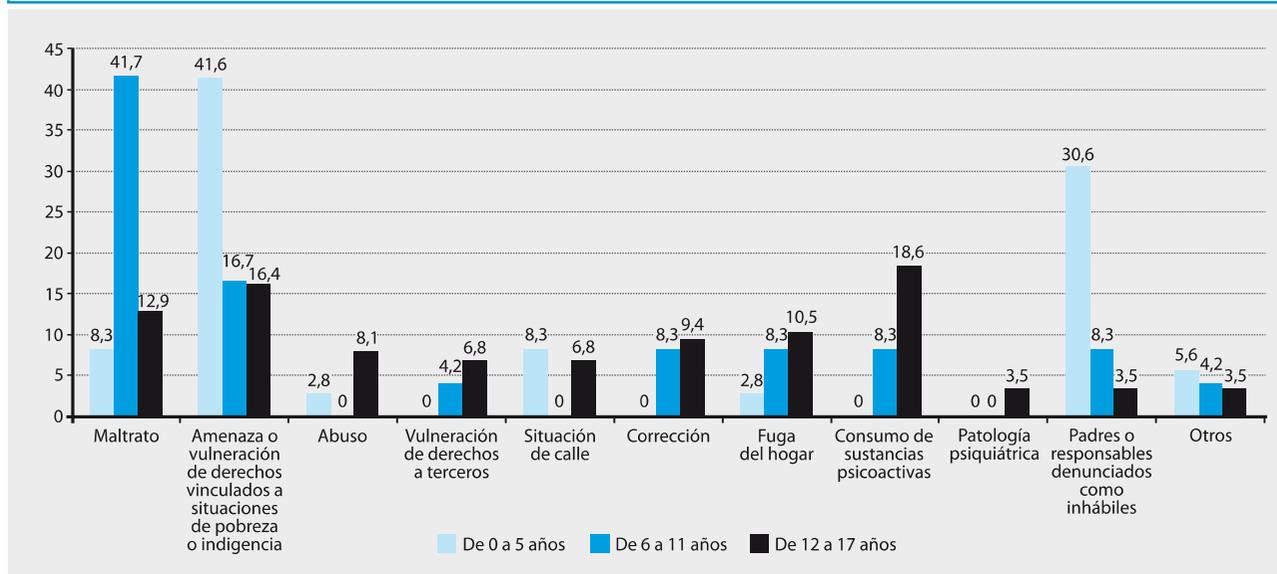
Este tipo de práctica tiene un sustento normativo específico, por cuanto, según dispone el artículo 126 del CNA, cuando la autoridad policial toma conocimiento de que un niño o adolescente se encuentra en la situación prevista en el artículo 117, deberá llevarlo de inmediato ante el juez competente. Además, la Ley de Procedimientos Policiales, en su artículo 5, literal *b*, expresa que en los procedimientos con niños, niñas o adolescentes con derechos vulnerados se actuará conforme a lo dispuesto por el CNA, en estrecha coordinación con el INAU.⁴⁰

Pero ¿cuál es el problema de que más de la mitad de los casos que dan lugar a institucionalización de niños, niñas y adolescentes hayan tenido como actuación previa la intervención policial?

El principal problema asociado a este tipo de práctica radica en que se perpetúa el enfoque tutelar, que asocia la vulneración de derechos con el control y la lógica de las políticas de seguridad ciudadana, pese a que se trata, en su mayoría, de problemáticas que deberían ser afrontadas desde las políticas sociales. Si bien en muchos casos la intervención policial es razonable —por ejemplo, en situaciones que son abordadas paralelamente por la justicia penal por la presunta comisión de un delito—, el porcentaje de intervenciones policiales previas es muy alto. Sería conveniente que esto se modificara, para favorecer el abordaje de las situaciones por los organismos públicos especializados en la protección de derechos.

Por otro lado, para los niños más pequeños, de 0 a 5 años, en la mayoría de los casos (66,7 %)

Gráfico 9. Situaciones que motivan la institucionalización, por tramo de edad. En porcentajes



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

40. Ley n.º 18315, del 5 de julio de 2008. En especial con relación a lo previsto por el artículo 126 del CNA, que tiene que ver con la forma en que debe actuar la autoridad policial al encontrar a un niño, niña o adolescente en alguna de las situaciones descritas en el artículo 117 (“niños o adolescentes con derechos vulnerados” o “que vulneran derechos de terceros”), este cuerpo normativo solo la habilita a llevarlo ante el juez competente o en su defecto a dependencias del INAU; nada dice respecto a la posibilidad de interrogarlo. Sin embargo, los partes policiales que se encuentran en los expedientes dan cuenta de que los funcionarios policiales no se limitan a dar cumplimiento al artículo mencionado y suelen interrogar a los niños o adolescentes que serán luego intervenidos por el sistema de protección de derechos. Esta no es una cuestión menor, dado que, como se verá, buena parte de los niños, niñas y adolescentes intervenidos han sido víctimas de violencia (maltrato y/o abuso sexual).

quien interviene es un funcionario público no policial (operadores del MSP, ANEP, el MIDES, una ONG, etc.). Uruguay se ha comprometido a orientar las políticas para crear un amplio sistema de protección social dirigido a los niños más pequeños y sus familias.⁴¹ Así, desde hace años se desarrollan redes para tratar de cubrir las necesidades de la primera infancia, razón por la cual estos niños se encuentran más monitoreados por el Estado, lo que lleva a que sea más fácil detectar ciertas situaciones.

La información recabada da cuenta de distintos motivos para la institucionalización asociados a la edad. Asimismo, la amplitud de categorías utilizadas por el CNA obligó desde un principio a construir nuevas categorías con fines analíticos para este trabajo, a fin de profundizar el estudio de las situaciones que motivan las intervenciones judiciales.⁴²

Las categorías de *maltrato, abuso, vulneración de derechos de terceros, consumo de sustancias psicoactivas, patología psiquiátrica y fuga del hogar* no merecen mayores comentarios, por tratarse de clasificaciones usuales que poseen sustento normativo. Pero sí corresponde explicar brevemente cómo hemos construido las categorías de *corrección, de amenaza o vulneración de derechos vinculada con situaciones de pobreza e indigencia y de situación de calle*.

Dentro de la categoría *corrección* se han incluido las situaciones en que padres o responsables de niños, niñas o adolescentes se presentan solicitando la intervención judicial debido a conductas de desobediencia de estos o expresando su imposibilidad de controlarlos. Como es posible observar en el gráfico 9, estas

situaciones son identificadas especialmente en los tramos de edad de entre 6 y 11 años y entre 12 y 17 años.

En cuanto a la categoría *situación de calle*, incluimos en ella los casos de niños que, por diversas razones, se encuentran en la calle desarrollando actividades a los efectos de satisfacer necesidades que no logran resolver los ámbitos familiar, comunitario, escolar o institucional.⁴³ Para el año 2010, en los casos de los niños institucionalizados, estas situaciones se identificaron para aquellos de entre 0 y 5 años y los de 12 a 17 años.

Asimismo, dentro de la categoría *padres o responsables denunciados como inhábiles* se han incluido situaciones en las cuales los padres fueron denunciados por no desempeñar correctamente funciones de cuidado mínimas, por tener discapacidades, consumo problemático de sustancias psicoactivas, patologías psiquiátricas u otro tipo de enfermedades que les impedían cumplir dichas funciones. Estas situaciones han sido las más frecuentes (30 %) en los casos de niños de entre 0 y 5 años.

La categoría *amenaza o vulneración de derechos vinculada con situaciones de pobreza e indigencia* fue construida como una clase residual, de la cual resultan excluidos los diversos tipos de amenaza o vulneración de derechos que son abordados en forma específica. En estos casos, la situación que motiva la intervención judicial está claramente vinculada con la vulneración de derechos económicos y sociales.

Según la información recabada, el motivo más relevante de la institucionalización son las amenazas o vulneraciones de derechos vinculadas con situaciones de pobreza

41. UNICEF y Presidencia de la República, *Inversión en primera infancia*, Montevideo, UNICEF, 2010, p. 5.

42. En los casos en que la intervención judicial se debe a más de una vulneración de derechos, seleccionamos como causal de ingreso la que en el expediente es valorada como la principal o la determinante.

43. Es claro que esta categoría constituye un subtipo de situación de amenaza o vulneración de derechos vinculada con la pobreza y la indigencia; sin embargo, la singularidad del fenómeno y la forma específica en la que es abordado motiva un tratamiento individual de la categoría.

e indigencia, que alcanzan el 20,5 % del total de los expedientes para todos los tramos de edad. Pero es preciso tener en cuenta que, al sumar los casos de maltrato con los de abuso en todos los tramos de edades, se encuentra que el 25 % correspondió a institucionalización de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.

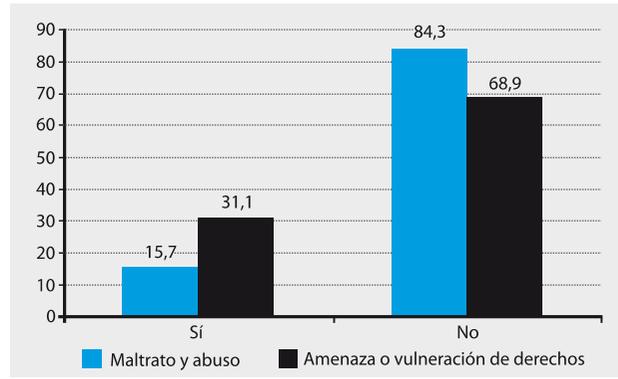
Esto concuerda con información oficial del INAU según la cual el 30 % de los niños institucionalizados fueron internados debido a una situación de violencia respecto de ellos.⁴⁴

También tienen porcentajes relevantes las situaciones de padres o responsables denunciados como inhábiles y los casos de niños, niñas y adolescentes con consumo de sustancias psicoactivas, pero, como es posible observar en el gráfico 9, estas situaciones guardan relación con la edad de los afectados.

En el gráfico 10 se seleccionaron los casos de toda la base del año 2010 para observar, respecto a las situaciones de maltrato y abuso, por un lado, y amenaza o vulneración de derechos, por otro, qué porcentaje resultaba institucionalizado.⁴⁵

Por lo que se puede observar, se tomó una medida de institucionalización en el 31,1 % de los casos de amenaza o vulneración de derechos, frente al 15,7 % de los casos de maltrato y abuso —prácticamente la mitad—.

Gráfico 10. Medida de institucionalización en situaciones especiales, para todos los casos, 2010. En porcentajes



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

En definitiva, si bien las circunstancias que motivan la institucionalización son variadas, la información recabada es muy clara al identificar las situaciones de pobreza y violencia respecto de niños, niñas y adolescentes como los principales motivos.

En cuanto al alto porcentaje de institucionalizaciones motivadas en situaciones de amenaza o vulneración de derechos vinculadas con situaciones de pobreza e indigencia, es preciso hacer hincapié en que la carencia de recursos materiales no puede ser fundamento para una decisión judicial o administrativa que suponga separar al niño de su familia. Las circunstancias de este tipo deben considerarse un indicio de que es necesario proporcionar apoyo a la familia.⁴⁶

44. Fuente: Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), disponible en <<http://www.presidencia.gub.uy>>.

45. Se hace referencia al total de 526 expedientes relevados iniciados en el 2010 y no únicamente a aquellos en que se adoptó una medida de institucionalización.

46. Corte IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, opinión consultiva OC-17/02, del 28 de agosto de 2002, serie A, n.º 17, § 76. En el mismo sentido, las Directrices de Modalidades Alternativas de Cuidado, directrices 14 y 15.

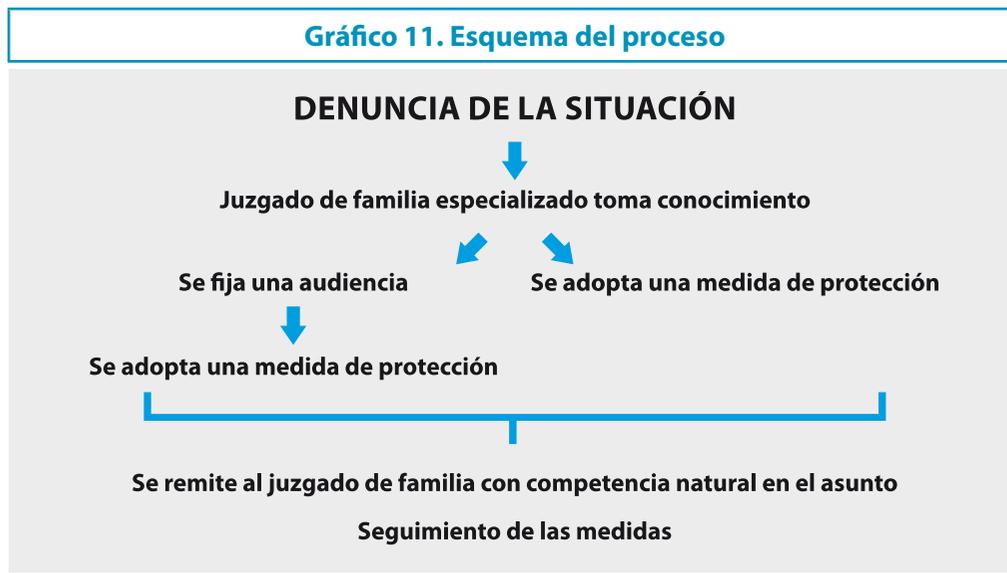
VII. El proceso judicial

El CNA establece que el juez, al tomar conocimiento de que un niño o adolescente se encuentra amenazado o vulnerado en sus derechos o que ha vulnerado los derechos de terceros, tiene la obligación de tomar las más urgentes e imprescindibles medidas, y a continuación debe procederse conforme lo estatuye el artículo 321 del Código General del Proceso (CGP).⁴⁷

El CNA no ordena la realización de una audiencia, sino que la declaración del niño o

adolescente se tome en presencia de padres o responsables y con la asistencia de su defensor. Desde nuestro punto de vista, esto implica la celebración de una audiencia, especialmente a la luz del principio de inmediación procesal, el que requiere el contacto directo y personal del tribunal con las partes, con los restantes sujetos del proceso. Lo que hemos podido observar en los expedientes es que no en todos los casos se celebran audiencias.

Gráfico 11. Esquema del proceso



47. El artículo 66 dispone que la Suprema Corte de Justicia asignará competencia de urgencia a cuatro juzgados letrados de familia en Montevideo y a los juzgados letrados de primera instancia del interior, que entienden en materia de familia, con excepción de las infracciones de adolescentes a la ley penal, para atender en forma permanente todos los asuntos que requieran intervención inmediata o los casos previstos en el inciso segundo del artículo 122 del Código. El régimen actual implica la derivación del expediente, una vez tomadas las primeras medidas, al juzgado de familia que por turno le corresponda, previo pasaje —en Montevideo— por la Oficina de Recepción y Distribución de Asuntos (ORDA). Esto debe ocurrir en todos los casos de acuerdo al CNA y “si correspondiere” según el artículo 2.º de la acordada n.º 7535 de la SCJ.

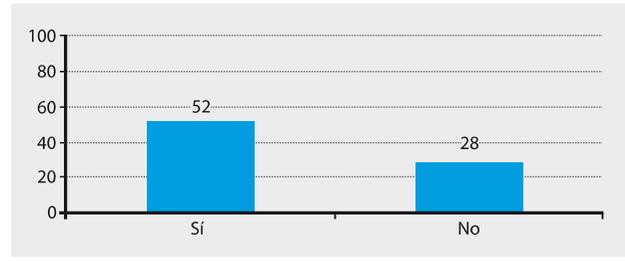
En situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes el CNA ha instaurado un procedimiento distinto al previsto por la Ley de Violencia Doméstica, n.º 17514. A raíz de esto se han llegado a desarrollar procedimientos mixtos o híbridos (Ley de Violencia Doméstica y CNA), que dan cuenta del esfuerzo de los tribunales por armonizar dichos cuerpos legales, lo que ha dado lugar a la aplicación simultánea de ambas regulaciones.⁴⁸

Luego de haberse dispuesto esta audiencia y haberse recabado la información necesaria, el juez solicita la medida de protección para luego derivar al caso al juzgado de familia natural.

Dentro del procedimiento previsto, un aspecto fundamental es la posibilidad de que el niño, niña o adolescente sea oído durante el proceso. Una importante exigencia del artículo 118 del CNA es que el niño o adolescente tenga la oportunidad de ser oído en el proceso, salvo que eso sea imposible o el niño no lo quiera.

El derecho del niño a ser oído representa la oportunidad de expresar su opinión y de que su voz sea tenida en cuenta. Está consagrado en forma general en el artículo 12 de la CDN y en el artículo 8 del CNA. Esto implica que el niño reciba información adecuada sobre el proceso, las opciones y las posibles consecuencias de esas opciones, y que tanto la metodología empleada para interrogarlo como el contexto (por ejemplo, lugar donde es entrevistado, por quién y cómo) sean amigables y adaptados al niño en cuestión.⁴⁹

**Gráfico 12. Hay declaración del niño, niña o adolescente en la audiencia.
En número de casos**



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

En el gráfico puede observarse que en 52 de los 80 casos en que se celebraron audiencias surge del expediente que el niño, niña o adolescente tuvo oportunidad de ser oído.

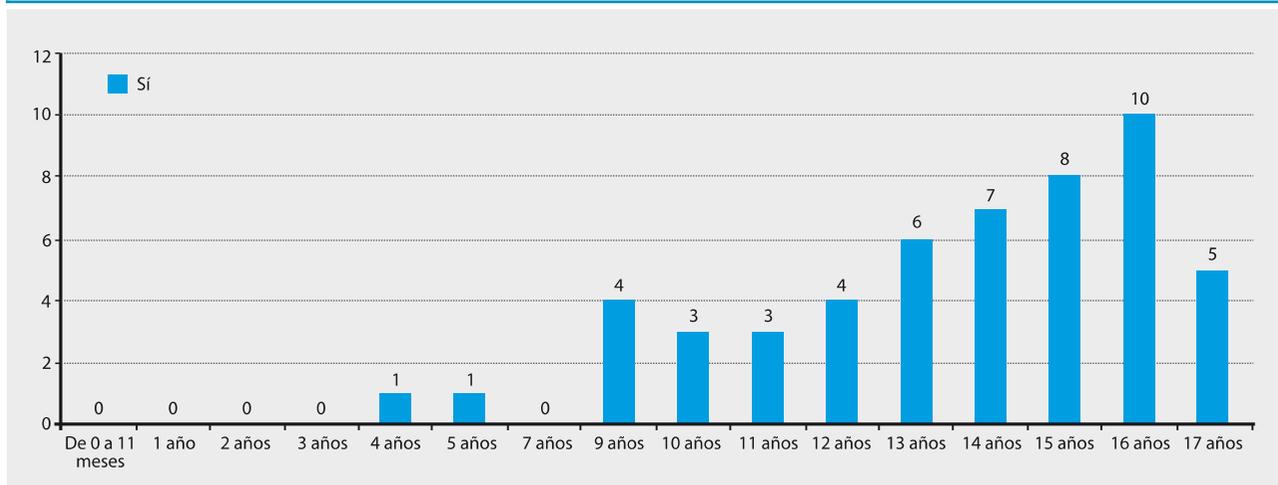
Para que se desarrolle la participación adecuada del niño, niña o adolescente en el proceso judicial es preciso adoptar medidas de protección procesal. Esto implica darle la oportunidad de ser oído en un entorno seguro, accesible y apropiado. Es preciso adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de estos derechos asegurando la plena protección del niño y evitando la revictimización, especialmente cuando se trate de niños pequeños, niños con discapacidad o niños víctimas de explotación, trata, abuso sexual, maltrato y toda otra forma de violencia.⁵⁰

La circunstancia de que el niño, niña o adolescente sea oído es especialmente relevante dado que, de acuerdo con el criterio expresado por nuestros tribunales, en caso contrario se está frente a una hipótesis de nulidad

48. Tribunal de Apelaciones de Familia de 2.º turno, sentencia n.º 222, de 22 de agosto de 2006.

49. Véanse asimismo: Comité de los Derechos del Niño, *El derecho del niño a ser escuchado*, observación general n.º 12, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, § 21, 25, 41, 80, 82, 97, 98 y 103; Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 26.2, y Directrices sobre las Modalidades Alternativas de cuidado de los Niños, directrices 6 y 71.

50. Comité de los Derechos del Niño, *El derecho del niño a ser escuchado*, o. cit. (nota 49), § 42 y 53. Véanse además: Reglas de Beijing, regla 14.2; Comité de los Derechos del Niño, *Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, observación general n.º 7, CRC/C/GC/7/Rev. 1, 20 de setiembre de 2006, § 14; Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 40/34, de 29 de noviembre de 1985; Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños y Niñas Víctimas y Testigos de Delitos, aprobadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 2005/20, de 22 de julio de 2005.

Gráfico 13. Declaración de niños y adolescentes por edad. En número de casos

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

absoluta.⁵¹ Que los niños o adolescentes no sean oídos puede obedecer a múltiples causas, como la temprana edad de un niño, el desconocimiento de su paradero o que recibir su declaración pueda revictimizarlo. También es posible que el niño sencillamente no quiera declarar, lo que debería ser respetado por las autoridades.⁵² Sin embargo, hay casos en los que se omite tomar la declaración del niño o adolescente cuando ello parece perfectamente posible de acuerdo a la información que surge del expediente.

En el marco de esta investigación, los datos de los expedientes indican la cantidad de casos en los que hay declaración de algún niño, niña o adolescente, pero no detallan la cantidad de niños involucrados en esa situación. Por tanto, en esos casos hemos tomado la edad del primer niño, niña o adolescente que figura en el expediente.

Tal como surge del gráfico 14, la edad de los niños y adolescentes constituye un factor re-

levante para que los operadores judiciales recaben su opinión en el marco del procedimiento. Esto se debe a que la opinión del niño debe tomarse en cuenta en función de su edad y grado de madurez.⁵³ Pero no se trata únicamente de consultar la opinión del niño en una oportunidad a lo largo del proceso; la CDN exige que el niño tenga la posibilidad de participar desde un principio y sea protagonista de la decisión en un sentido amplio.⁵⁴ El concepto de autonomía progresiva, contenido en los artículos 5 y 12 de la CDN, es clave para la formulación de respuestas estatales adecuadas a la evolución de las facultades de niños, niñas y adolescentes.

También las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado han puesto especial énfasis en la necesidad de consultar la opinión de cada niño para el cual se prevé un cuidado alternativo al parental. Incluso está planteado que la consulta debería abarcar todas las tomas de decisiones.

51. Tribunal de Apelaciones de Familia de 2.º turno, sentencia n.º 197, de 17 de agosto de 2005; sentencia n.º 224, de 22 de agosto de 2006, y sentencia n.º 295, de 25 de octubre de 2006, entre otras.

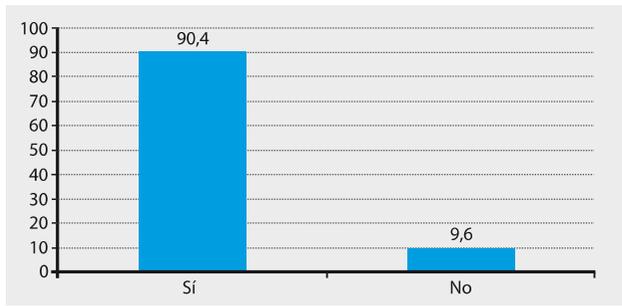
52. Comité de Derechos del Niño, *El derecho del niño a ser escuchado*, o. cit. (nota 49), § 22.

53. *Ibidem*, § 28.

54. Cf. Couso, Jaime, "El niño como sujeto de derechos y la nueva justicia de familia. Interés superior del niño, autonomía progresiva y derecho a ser oído", en *Revista Derechos del Niño*, n.º 3 y 4, Universidad Diego Portales y UNICEF, Santiago de Chile, 2006, p. 154.

El artículo 118 del la CNA exige asimismo que la declaración del niño o adolescente sea tomada en presencia del defensor que se le proveerá en el acto. En el CNA, la figura del defensor está estrictamente vinculada con la participación del niño o adolescente en el proceso y con su derecho a ser oído en él.

Gráfico 14. La declaración del niño, niña o adolescente es efectuada en presencia del defensor. En porcentajes



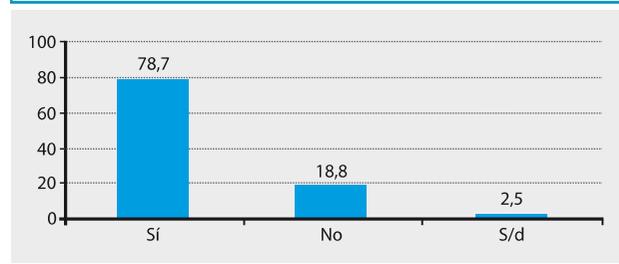
Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

En el 90 % de los casos en que se han ordenado medidas de institucionalización consta en el expediente que se ha designado un defensor del niño, niña o adolescente durante el proceso que se desarrolla ante la justicia especializada de familia. Adicionalmente, en la mayoría de los casos en que hay declaración esta se tomó en presencia del defensor.

La defensa técnica de los niños, niñas y adolescentes que intervienen en un proceso debe ser concebida como una *asistencia letrada*, lo que implica que el niño o adolescente esté presente en el proceso, no la actuación en su ausencia ni la sustitución de su voluntad. La defensa en estos procesos constituye la manifestación técnica de la voluntad del niño o adolescente, en cuanto sujeto de derecho en desarrollo. Corresponde al abogado defensor procurar que el proceso siempre se encuentre orientado a la restitución o el restablecimiento de los derechos vulnerados, evitar que las medidas adop-

tadas lesionen más derechos de los que pretenden proteger, impedir prácticas de revictimización y limitar el ejercicio del poder estatal sobre su defendido cuando existen situaciones que implican vulneración de sus derechos o se pretende aplicar el principio del interés superior del niño en forma inadecuada.

Gráfico 15. Declaran los responsables. En porcentajes



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

También es posible observar que en un importante porcentaje de casos declaran los padres y/o responsables (78,7 % de los expedientes relevados), pero poco más de la mitad (58 %) de esos padres o responsables lo hacen asistidos por un abogado. Esto evidencia que hay una cantidad importante de padres que no reciben asistencia profesional en el proceso.

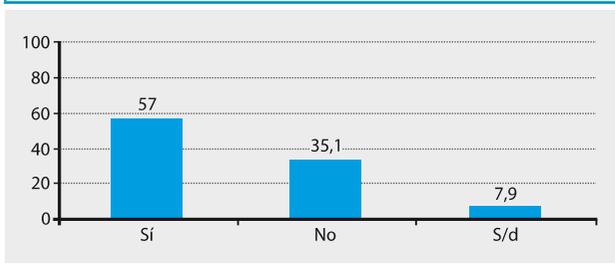
En las recomendaciones que se han hecho en torno a las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado se plantea, como una medida para desalentar el recurso al acogimiento alternativo, la necesidad de poner una gama de asesorías y recursos prácticos efectivos a disposición de padres o responsables cuando estos se encuentran en dificultades. Tanto el niño como la familia deben recibir apoyo del defensor durante el proceso de separación.⁵⁵

También el artículo 118 del CNA refiere a la necesidad de contar con informes técnicos, pero aún existen porcentajes muy importantes en

55. Sobre este tema puede verse: Palummo, Javier, "Asistencia letrada a padres o responsables de niños y adolescentes en la competencia de urgencia prevista por el artículo 66 del CNA", en *Tribuna del Abogado*, n.º 154, Colegio de Abogados del Uruguay, agosto-setiembre de 2007, pp. 5 ss.

los que estos informes no son recabados antes de adoptar medidas.

**Gráfico 16. Existencia de informes técnicos.
En porcentajes**



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

Los informes técnicos tienen una función muy importante, en especial en cuanto a su incidencia en la decisión del magistrado. A su vez, tienen la particularidad de que su realización está prevista por la ley y son solicitados por las autoridades. El objetivo principal de estos informes es:

[Realizar un] relevamiento de información integral al juez solicitante sobre el niño/a o adolescente titulares de derecho en beneficio de los que se produce la intervención judicial estudiando las características socio familiares del medio en que vive, familia o grupo de convivencia y su contexto.⁵⁶

En definitiva, a los informes técnicos les corresponde desempeñar un importante papel en la transferencia de discurso en el marco de un proceso que deja un espacio —al menos formal— de diálogo interdisciplinario.

Por esta razón, y particularmente en situaciones donde existe vulneración de derechos, los informes técnicos cumplen un papel clave en la toma de decisiones. Su ausencia en un porcentaje importante de casos es algo extraño y preocupante, sobre todo porque en los juzgados de familia especializados de Montevideo existen equipos técnicos disponibles para asesorar a las autoridades judiciales.

56. Dutto, María, "La separación judicial de un niño de su familia de origen: intervenciones de profesionales del área social", trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), Montevideo, 13-14 de setiembre de 2011, p. 7.

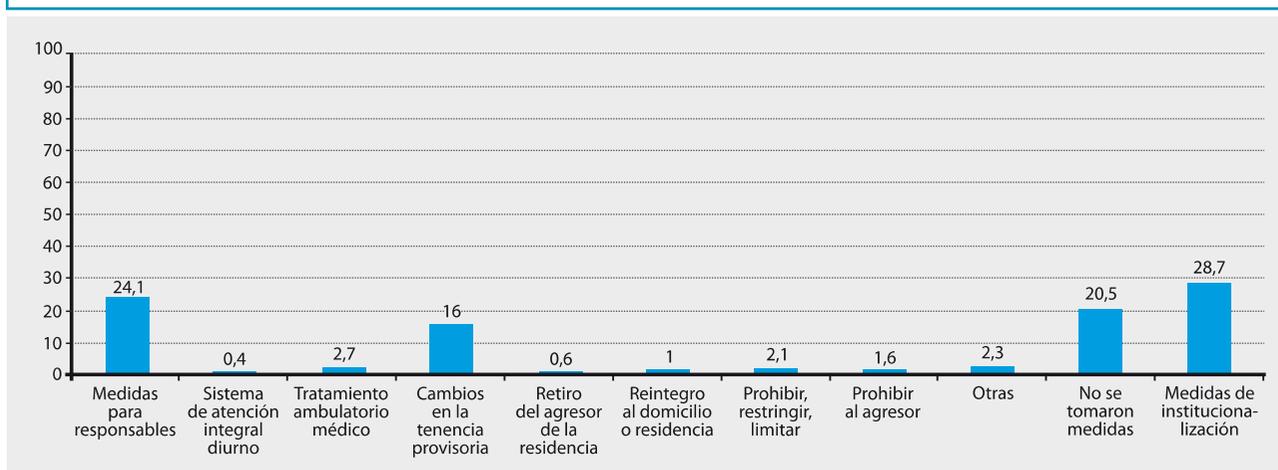
VIII. La institucionalización

Desde el punto de vista normativo, la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes debe ser el último recurso. Cuando las medidas de apoyo a la familia han fracasado y no es posible recurrir a otros familiares, frente a la inexistencia de un ambiente familiar de estabilidad y bienestar deben considerarse todas las alternativas posibles antes de decidir la institucionalización.⁵⁷

El CNA postula una serie de medidas como respuesta a la situación de la infancia y la adolescencia amenazadas o vulneradas en

sus derechos, o que vulneran derechos de terceros. De ese amplio espectro de medidas, el juez puede disponer en forma discrecional la que estime más conveniente al caso. No obstante, teniendo en cuenta lo que establece el artículo 12, sobre el derecho de los niños a disfrutar de sus padres y familia, y la regulación de algunas medidas como la de internación, conforme al artículo 123, es claro que se trata de una normativa que reconoce el principio de la excepcionalidad de la institucionalización como medida de protección.

Gráfico 17. Medidas adoptadas para todos los casos relevados del 2010. En porcentajes



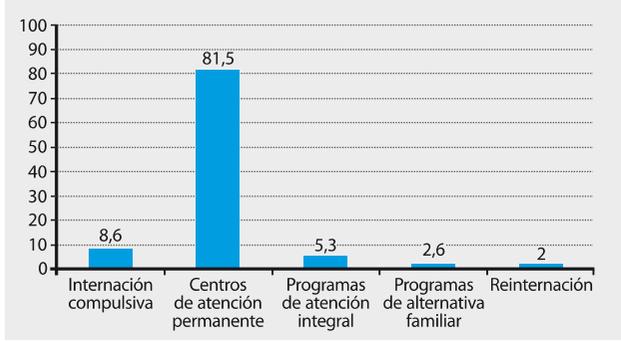
Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

57. Cf. Directrices de Modalidades Alternativas de Cuidado, directriz 20; Declaración sobre la Protección y el Bienestar de los Niños, artículo 4; Directrices de Riad, directriz 14; Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 23.5; Comité de los Derechos del Niño, observación general n.º 13, *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, § 47.iii; CIDH, Informe n.º 83/10, caso 12584, *Milagros Forneron y Leonardo Aníbal Forneron*. Fondo, Argentina, 29 de noviembre de 2010, § 108.

De acuerdo al relevamiento de expedientes realizado, en un 28,7 % de los casos se adoptaron medidas de institucionalización, lo que las convierte en el tipo de medida más frecuente en el período. El segundo lugar lo ocupan las medidas dispuestas respecto de padres o responsables (24,1 %), seguidas por los cambios en la tenencia provisoria (16 %).

Esto implica que en más del 40 % de los casos relevados se adoptó una medida que implicó separar al niño de su núcleo familiar, ya sea disponiendo su institucionalización o la tenencia provisoria a favor de otra persona, generalmente un familiar (familia extendida).

Gráfico 18. Medida de institucionalización. En porcentajes

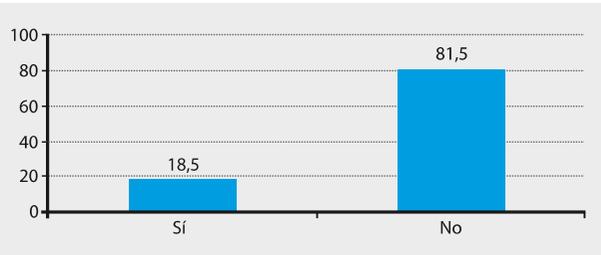


Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

Asimismo, entre las medidas de institucionalización previstas por el CNA, como se mencionó al principio del informe, se encuentran la internación compulsiva por problemas de adicción a drogas (artículo 122), la derivación a centros de atención permanente (artículo 123), a pro-

gramas de atención integral (artículo 124) o a los programas de alternativa familiar (artículo 125).⁵⁸ Como es posible observar en el gráfico 18, la mayoría de las medidas de institucionalización dictadas por el juez corresponden a los denominados *centros de atención permanente* (81,5 %).

Gráfico 19. Disposición de otras medidas además de las de institucionalización. En porcentajes



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

La decisión de institucionalizar a un niño, niña o adolescente en el marco de los procesos de protección de derechos debe encontrarse motivada conforme a la ley. Pero además estas deberían ser disposiciones objetivas, razonables, posibles, pertinentes y sujetas a procedimientos y garantías que permitan verificar en todo momento su necesidad, proporcionalidad e idoneidad, así como su legitimidad.⁵⁹ Entendidas de esta forma, en aplicación del interés superior del niño, las medidas de protección no deberían implicar límites poco razonables a la libertad y el comportamiento de los niños, en comparación con otros de edad similar en su comunidad.⁶⁰

58. Sobre la inclusión de la medida prevista en el artículo 125 del CNA, véase lo expresado en el marco conceptual, en el primer capítulo del presente informe.

59. Corte IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, opinión consultiva OC-17/02, del 28 de agosto de 2002, Serie A, n.º 17, § 113.

60. Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, directriz 91.

IX. Revisión periódica y actuaciones posteriores

Las decisiones relativas a la colocación de niños, niñas y adolescentes en instituciones deben estar sujetas a revisión periódica, de forma de asegurar su carácter excepcional y temporal. En forma específica, la directriz 66 de las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado dispone:

Los Estados deberían garantizar el derecho de todo niño en acogimiento temporal a la revisión periódica y minuciosa —preferiblemente cada tres meses por lo menos— de la idoneidad del cuidado y tratamiento que se le da, teniendo en cuenta sobre todo su desarrollo personal y cualquier variación de sus necesidades, los cambios en su entorno familiar y si, en vista de lo anterior, la modalidad de acogimiento sigue siendo necesaria y adecuada. La revisión debería estar a cargo de personas debidamente calificadas y habilitadas e implicar plenamente al niño y a todas las personas importantes en su vida.

La consecuencia de la inexistencia o deficiencia de los mecanismos de revisión periódica es que los niños, niñas y adolescentes permanezcan en las instituciones de cuidado y protección por períodos muy prolongados.

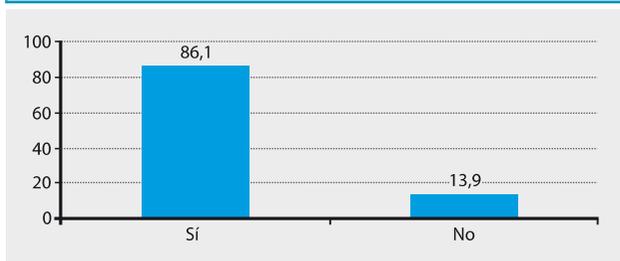
Este documento ha referido principalmente a la información recabada de las actuaciones

que se cumplen en la justicia de familia especializada de la ciudad de Montevideo actuando con competencia de urgencia. Pero luego de adoptadas las más urgentes e imprescindibles medidas cesa la competencia de urgencia y el expediente debe ser enviado al juzgado de familia que corresponde por turno. Este órgano jurisdiccional es generalmente denominado *juez con competencia natural en el asunto*.⁶¹ El presente capítulo se ocupa de lo que ocurre en estos juzgados que entienden en los casos cuando ya se adoptaron las primeras medidas de protección.

El CNA no tiene previsiones claras entorno al tema ni establece un mecanismo de revisión de las medidas de institucionalización adoptadas. No obstante, en el artículo 128 dispone que, cumplidas las diligencias, el expediente debe quedar en suspenso, sin perjuicio del seguimiento y control de las medidas que el juez considere adecuado efectuar.

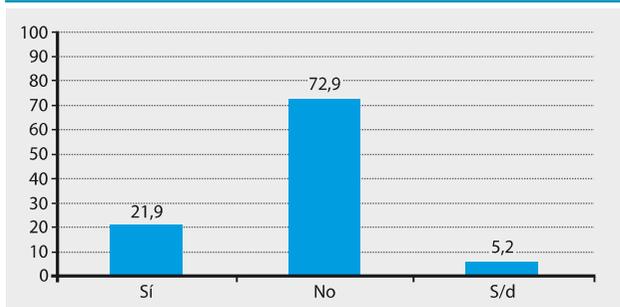
Consideramos muy importante que se haya asignado esta función a las autoridades judiciales. El carácter jurisdiccional del control y el seguimiento de las medidas implica una garantía para el niño o adolescente. No obstante, es claramente inconveniente que el seguimiento y la revisión queden sujetos a lo que se considere *adecuado*, sin establecer claramente una modalidad de revisión de las medidas.

61. En Montevideo, la distribución de los asuntos es efectuada a través de la ORDA, que asigna el asunto a un nuevo juzgado y remite a este el expediente.

Gráfico 20. Se da seguimiento a la medida. En porcentajes

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

En cuanto a las actuaciones posteriores a la toma y ejecución de las medidas, en el año 2010 el 86,1 % de los casos tuvo algún tipo de seguimiento. Este suele vincularse con la elaboración de informes técnicos y la participación del Ministerio Público, el cual interviene en el proceso con el objetivo de ser oído en relación con la situación abordada.

Gráfico 21. Se designa defensor en el nuevo juzgado. En porcentajes

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

Otro aspecto preocupante es el relativo a la actuación de un defensor de los niños, niñas y adolescentes. Como se advierte en los expedientes, los defensores que actúan en el marco de la justicia especializada de familia no continúan interviniendo una vez que el expediente es remitido a los juzgados que corresponden por turno, por lo que al llegar allí no hay ningún profesional que actúe como defensor, salvo que se proceda a una nueva designación.

Por último, es importante señalar que el CNA no refiere expresamente a la posibilidad de que las medidas —incluidas las de institucionalización— puedan ser modificadas o sustituidas. Sin embargo, en varias oportunidades menciona la limitación en cuanto a su extensión, establece plazos prorrogables en el caso de la internación compulsiva y, en términos generales, exige que su duración sea la mínima posible, imponiendo a la institución la obligación de promover la superación de la amenaza a los derechos para favorecer el egreso.

La propia dinámica del relevamiento indica que pueden existir variaciones de las medidas posteriores al estudio. Sin perjuicio de esto, corresponde señalar que en todos los períodos analizados son bajos los porcentajes de casos en los cuales se resuelve el cese de las medidas. La normativa vigente —especialmente la CDN y las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado— determina como objetivo de la intervención su cese, en el sentido de promover el regreso del niño, niña o adolescente a su familia de origen:

Para preparar al niño y a la familia para su posible regreso a esta y para apoyar dicha reinsertión, la situación del niño debería ser evaluada por una persona o un equipo debidamente designado que tenga acceso a asesoramiento multidisciplinario, en consulta con los distintos actores involucrados (el niño, la familia, el acogedor alternativo), a fin de decidir si la reintegración del niño en la familia es posible y redunda en favor del interés superior de este, qué medidas supondría y bajo la supervisión de quién.⁶²

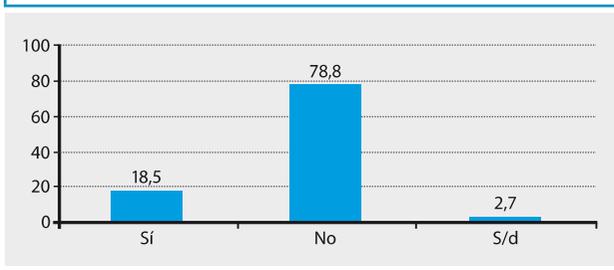
A esos efectos, además de disponer de formas de cuidado que no impliquen la colocación de los niños en instituciones, se debe promover un conjunto de prácticas dirigidas a asegurar la reintegración del niño a su medio familiar, siempre que ello sea posible y adecuado a su

62. Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, § 49.

interés superior, o procurar ubicarlo en formas de cuidado alternativo de tipo familiar o en la adopción. Todo ello implica que, en los casos excepcionales en que se haya recurrido a la institucionalización, la reinserción social debe prepararse lo más pronto posible en el entorno de acogida, y siempre mucho antes de que el niño abandone la institución.⁶³

Algunos documentos programáticos han procurado soluciones en el mismo sentido.⁶⁴ Además, según los informantes entrevistados, las políticas públicas sobre la temática están sufriendo profundas transformaciones, en el marco de una reestructura del INAU y el desarrollo de importantes cambios reglamentarios y programáticos que se han materializado en la aprobación de reglamentos y protocolos.

Gráfico 22. Se solicitan ceses. En porcentajes



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

La medida impuesta por el juez puede cesar en cualquier momento en que este lo disponga, siempre y cuando haya una solicitud concreta en ese sentido. Lo que en algunos casos sucede es que, con base en informes técnicos de seguimiento de las medidas, se sugieren alternativas a la institucionalización o el reintegro del niño a su medio familiar y comunitario.

De acuerdo al relevamiento realizado, en el 18,5 % de los casos hubo solicitudes de ese tipo, lo que corresponde a 28 expedientes. Pero que se haya solicitado el cese de la medida de institucionalización no tiene como consecuencia que dichos pedidos sean resueltos favorablemente. Según la información recolectada, en solo 19 de esos 28 expedientes se decretó efectivamente el cese de las medidas.

El reintegro del niño, niña o adolescente a su medio familiar y comunitario, a otro medio familiar o el egreso en condiciones de autonomía pueden quedar seriamente comprometidos por las deficiencias de un sistema de revisión que debería asegurar la temporalidad de la internación. En especial por el efecto de *desculturación* y *desentrenamiento* que implica este tipo de medidas, además de los perjuicios que ya se han señalado en este informe.⁶⁵

63. Ídem, directrices 130 y 133.

64. MIDES, *La reforma social: la nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción*, MIDES, Montevideo, 2011, p. 30.

65. Goffman, o. cit., pp. 26 y 81.

X. Conclusiones

El artículo 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece el derecho de los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, a recibir “protección y asistencia especiales”.

Los compromisos asumidos por Uruguay al ratificar dicho tratado, así como otros instrumentos internacionales de derechos humanos que consagran la doctrina de la protección integral, establecen obligaciones de adopción de medidas legislativas y de políticas que son necesarias para dar efectividad a los derechos y garantizar la protección integral de niños, niñas y adolescentes.

Por ello, la consolidación de un sistema integral de protección y garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia requiere, entre otros aspectos, adecuar no solo la normativa interna sino también las prácticas institucionales a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

La incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y la adopción de legislación resulta un paso importante pero insuficiente para satisfacer y hacer efectivos los derechos, toda vez que resulta necesario completar dicha normativa con instituciones facultadas para su realización efectiva y la verificación de su cumplimiento. Es decir, una

vez establecidos los estándares jurídicos que les corresponden a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, debe primar el deber del Estado de concretar esos estándares, principios y exigencias jurídicas.⁶⁶

Las políticas públicas impactadas por el paradigma de la protección integral de la infancia y la adolescencia no pueden permanecer estáticas, sino que deben dar lugar a modificaciones que pongan en el centro a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de sujetos de derecho y bajo el criterio rector de su interés superior.

Es mucho lo que queda por hacer para adecuar las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo, en especial en lo que refiere a la excepcionalidad de la internación residencial a tiempo completo como medida de protección.

Existe una cultura institucional que continúa considerando que separar a los niños de sus familias e internarlos en instituciones de protección es una respuesta estatal adecuada. Es posible que en algunos casos la separación referida sea necesaria, en atención al interés superior de los niños respecto de los cuales se adoptan medidas de ese tipo, pero la internación siempre deberá ser excepcional y acotada en el tiempo.

66. Cf. Morlachetti, Alejandro, *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*, CEPAL y UNICEF, Santiago de Chile, 2013, pp. 10 y 11.

Es importante destacar que se han tomado medidas dirigidas a promover las formas alternativas al cuidado institucional y regular temporalmente la internación. En términos generales, la normativa reciente reconoce el principio de que la institucionalización debe ser una medida de último recurso, pero aún se observa que en el marco de los sistemas de protección el recurso a la institucionalización residencial es muy importante. Como consecuencia, la tasa de niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección y cuidado es la más alta de la región, con amplísima distancia respecto de países como Argentina, Brasil, Chile o Paraguay.

Los problemas que se han identificado, además de tener relación con la gran cantidad de niños, niñas y adolescentes sujetos a medidas de institucionalización, refieren al propio proceso judicial en el que se adoptan las medidas y la circunstancia de que no existen mecanismos adecuados de revisión de las internaciones.

La permanencia de los niños en instituciones los perjudica: altera su desarrollo, produce daños irreversibles, afecta su desempeño cognitivo y su condición física. Por eso las prácti-

cas relevadas en el presente informe deben ser modificadas a corto plazo.

En primera instancia, es preciso reforzar las políticas de protección a la familia, que tienen como efecto prevenir la separación de los niños respecto de sus familias y por ende también la institucionalización. Asimismo, cuando las medidas de apoyo a la familia han fracasado y tampoco es posible recurrir a otros familiares, deben considerarse todas las alternativas posibles antes de decidir la institucionalización.

Por último, si bien el objetivo del presente informe no es formular recomendaciones, debe subrayarse que es indispensable que los esfuerzos normativos y de política pública que se están realizando se desarrollen dentro del un plan de desinstitucionalización. En el marco de las iniciativas actuales tendientes a esa finalidad pueden tenerse en cuenta importantes experiencias internacionales. Asimismo, todas políticas referidas deben considerar la existencia de grupos en situación de especial vulnerabilidad que deben ser contemplados en forma preferente. Existe abundante literatura especializada en esta temática que puede tomarse como referencia.

Bibliografía

- ALDEAS INFANTILES SOS - URUGUAY E INFANCIA ADOLESCENCIA CIUDADANA, *Los derechos de las niñas, niños y adolescentes privados del cuidado de su familia total o parcialmente. Análisis de su estado de cumplimiento*, Montevideo, 2012.
- ÁLVAREZ VIGNOLI, Sofía, *Los derechos del niño. Comentarios al Código*, Talleres Gráficos de Institutos Penales, Montevideo, 1942.
- ARISTIMUÑO, Adriana, “El abandono de los estudios del nivel medio en Uruguay: un problema complejo y persistente”, en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, n.º 4, 2009.
- ARISTIMUÑO, Adriana, y DE ARMAS, Gustavo, *La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*, UNICEF, Montevideo, 2012.
- BARTH, Richard P., *Institutions vs. foster homes: The empirical base for the second century of debate*, UNC, School of Social Work, Jordan Institute for Families, Chapel Hill (NC), 2002.
- CABELLA, Wanda, *El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes*, UNFPA y Trilce, Montevideo, 2007.
- CANTWELL, N., et al., *Avanzando en la implementación de las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños*, Center for Excellence for Look After Children in Scotland, Glasgow, 2012.
- CARDOZO, Santiago. “El comienzo del fin: las decisiones de abandono durante la educación media y su incidencia en las trayectorias”, en *La desafiliación en la educación media y superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, colección Art. 2, Montevideo, 2010.
- CHAVES CAVALCANTE, Lília Iêda, et al., “Institucionalização precoce e prolongada de crianças: discutindo aspectos decisivos para o desenvolvimento”, *Aletheia*, n.º 25, Universidade Luterana do Brasil, junio 2007, p. 21.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, § 89.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *El derecho del niño a ser escuchado*, observación general n.º 12, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009.
- *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, observación general n.º 13, CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011.

- *Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, observación general n.º 7, CRC/C/GC/7/Rev. 1, 20 de setiembre de 2006.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, opinión consultiva OC-17/02, del 28 de agosto de 2002, serie A, n.º 17.
- COUSO, Jaime, “El niño como sujeto de derechos y la nueva justicia de familia. Interés superior del niño, autonomía progresiva y derecho a ser oído”, en *Revista Derechos del Niño*, n.º 3 y 4, Universidad Diego Portales y UNICEF, Santiago de Chile, 2006, pp. 154 ss.
- DISABILITY RIGHTS INTERNATIONAL Y COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Abandonados y desaparecidos: Segregación y abuso de niños y adultos con discapacidad en México*. edición impresa actualizada a junio de 2011, México, 2011.
- DURÁN STRAUCH, Ernesto, “Situación de los derechos de la infancia de niños y niñas que han perdido el cuidado de sus padres o están en riesgo de perderlo”, Aldeas Infantiles SOS, Bogotá, 2008.
- DUTTO, María, “La separación judicial de un niño de su familia de origen: intervenciones de profesionales del área social”, trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), Montevideo, 13-14 de setiembre de 2011.
- FERNÁNDEZ, Tabaré, *La desafiliación en la educación media y superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, colección Art. 2, Montevideo, 2010.
- GARCÍA MÉNDEZ, Emilio, y BELOFF, Mary (comps.), *Infancia, ley y democracia en América Latina. Impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos latinoamericanos (1990-2004)*, Temis, Bogotá, 3.ª ed., 2004.
- GARCÍA MÉNDEZ, Emilio, y BIENCHI, María del Carmen, *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*, UNICRI y Galerna, Buenos Aires, 1991.
- GARCÍA MÉNDEZ, Emilio, y CARRANZA, Elías (coords.), *Infancia, adolescencia y control social en América Latina. Argentina, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Venezuela. Primer informe*, Depalma, Buenos Aires, 1990.
- *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*, UNICEF, UNICRI, ILANUD y Galerna, Buenos Aires, 1992.
- GELBER, Denisse, *Propensión al abandono educativo temprano: análisis de una encuesta de panel*, Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES), Universidad Católica del Uruguay, Documento de Trabajo n.º 12, Monitor Social del Uruguay, Montevideo, 2006.
- GOFFMAN, Erving, *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires, 2001.
- GONZÁLEZ PADILLA, Bianca M., et al., “La niña institucionalizada como sujeto de derecho y de deseo”, V Conferencia Internacional, Red Childwatch Latinoamérica y el Caribe, y III Jornada del Programa de Investigación en Calidad de Vida, Lomas de Zamora (Argentina), 16 de octubre de 2009.
- INSTITUTO NACIONAL DEL NIÑO Y ADOLESCENTE - URUGUAY, *Memoria anual*, ediciones 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, INAU, Montevideo.
- KAZTMAN, Ruben, y FILGUEIRA, Fernando, *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES), Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2001.

- McCALL, Robert, “The Development and Care of Institutionally Reared Children”, *Child Development Perspectives*, vol. 6, n.º 2, University of Pittsburgh, 2012.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (ARGENTINA) Y FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional y propuestas para la promoción y el fortalecimiento del derecho a la convivencia familiar y comunitaria*, Buenos Aires, 2012.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (URUGUAY), *La reforma social: la nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción*, MIDES, Montevideo, 2011.
- MORLACHETTI, Alejandro, *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*, CEPAL y UNICEF, Santiago de Chile, 2013, pp. 10 y 11.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TRABAJO (OIT), INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) Y PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (IPEC), *Magnitud y características del trabajo infantil en Uruguay. Informe nacional 2010*, Montevideo, 2011.
- PALUMMO, Javier, “Abandono, amparo e intervención desde la defensa social”, en *Justicia y Derechos del Niño*, n.º 6, UNICEF, Santiago de Chile, 2004.
- “Asistencia letrada a padres o responsables de niños y adolescentes en la competencia de urgencia prevista por el artículo 66 del CNA”, en *Tribuna del Abogado*, n.º 154, Colegio de Abogados del Uruguay, agosto-setiembre de 2007, pp. 5 ss.
- (coord.), *Discurso y realidad: Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, UNICEF y MNGV, Montevideo, 2006.
- (coord.), *Discurso y realidad: Segundo informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, UNICEF y MNGV, Montevideo, 2009.
- PERES ARENAS, Ximena, “Déficit de habilidades sociales en adolescentes institucionalizadas en una entidad privada de la ciudad de La Paz”, *Revista Electrónica de Psicología*, Universidad Católica Boliviana, 2005.
- PINHEIRO, Paulo Sergio (experto independiente del secretario general de las Naciones Unidas para el Estudio de la Violencia contra los Niños), *Informe mundial sobre la Violencia contra Niños y Niñas*, 2006, disponible en <http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia.pdf>.
- RED LATINOAMERICANA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR (RELAF), *Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de DD. HH.*, serie Publicaciones sobre Niñez sin Cuidados Parentales en América Latina: Contextos, Causas y Respuestas, 2011, disponible en <<http://www.relaf.org/Documento%20agosto%202011%20Relaf.pdf>>.
- SAVE THE CHILDREN, *Keeping children out of harmful institutions. Why we should be investing in family-based care*, Save the Children, Londres, 2009.
- SAVE THE CHILDREN ALLIANCE, *A last resort. The growing concern about children in residential care*, Save the Children, Londres, 2003.
- SECRETARIA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL, MINISTERIO DE DESENVOLVIMIENTO SOCIAL - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, *Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento*, 2010.
- SENAME, “Estadísticas”, *Boletín Estadístico Nacional de Protección de Derechos y Primera Infancia*, Santiago de Chile, 31 de marzo de 2012.
- TRIACA, Gisella, “Desarrollo psicológico en niños de 2-5 años en poblaciones carenciadas. Los efectos de la institucionalización”, Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, Comisión Nacional de Programas de Investigación Sanitaria, Buenos Aires, 2009.

UNICEF, *Estado mundial de la infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano*, UNICEF, Nueva York, 2013.

— *Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay*, UNICEF, Montevideo, 2012.

— *Situación de la niñez y la adolescencia en el Paraguay*, borrador final, 2011.

UNICEF Y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Inversión en primera infancia*, Montevideo, UNICEF, 2010.

UNODC, *Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos*.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, *Better health, better lives: children and young people with intellectual disabilities and their families. Transfer care from institutions to the community*, EUR/51298/17/PP/3, 8 de noviembre de 2010.

ZEANAH, Charles H., et al., “Designing research to study the effects of institutionalization on brain and behavioral development: The Bucharest Early Intervention Project”, *Development and Psychopathology*, n.º 15, 2003, p. 886.

Anexo estadístico

Cuadro A.1. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad según modalidad de atención. 2008

Modalidad de atención		Tramos de edad					Total
		0 a 2	3 a 5	6 a 12	13 a 17	18 y más	
Atención integral de 24 horas	En entorno institucional	173	212	838	1.284	723	3.230
	En entorno familiar	141	181	533	391	95	1.341
Subtotal		314	393	1.371	1.675	818	4.571
Atención integral de tiempo parcial	En entorno institucional	26.256	18.429	10.334	5.267	229	60.515
	En entorno comunitario	106	229	956	1.057	226	2.574
Total		26.362	19.051	12.661	7.999	1.273	67.660

Fuente: INAU, Memoria anual 2008.

Cuadro A.2. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad según modalidad de atención. 2009

Modalidad de atención		Tramos de edad					Total
		0 a 2	3 a 5	6 a 12	13 a 17	18 y más	
Atención integral de 24 horas	En entorno institucional	165	205	874	1.422	727	3.393
	En entorno familiar	139	192	538	409	101	1.379
Subtotal		304	397	1.412	1.831	828	4.722
Atención integral de tiempo parcial	En entorno institucional	26.862	18.523	10.620	5.581	231	61.817
	En entorno comunitario	105	202	995	1.369	310	2.981
Total		27.271	19.122	13.027	8.781	1.369	69.570

Fuente: INAU, Memoria anual 2009.

Cuadro A.3. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad según modalidad de atención. 2010

Modalidad de atención			Tramos de edad					Total
			0 a 2	3 a 5	6 a 12	13 a 17	18 y más	
Atención integral de tiempo completo	En entorno institucional	24 horas	218	287	1.015	1.502	683	3.705
		SEMEJI	0	0	0	203	83	286
		DED transitorio	0	0	4	46	2	52
		Total EI	218	287	1.019	1.751	768	4.043
	En entorno familiar	101	135	478	392	72	1.178	
Subtotal			319	422	1.497	2.143	840	5.221
Atención integral de tiempo parcial	En entorno institucional		26.591	17.464	10.547	5.548	279	60.429
	En entorno comunitario	At. Comunidad	145	285	859	1.016	256	2.561
		PROMESEC	0	0	0	105	49	154
		DED (Niño y Flia. Línea Ciudadana	30	32	159	120	9	350
		Regionales	9	27	76	45	8	165
		Total EC	184	344	1.094	1.286	322	3.230
Subtotal			26.755	17.808	11.641	6.834	601	63.659
Total			27.094	18.230	13.138	8.977	1.441	68.880

Fuente: INAU, Memoria anual 2010.

Cuadro A.4. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad según modalidad de atención. 2011

Modalidad de atención			Tramos de edad					Total
			0 a 2	3 a 5	6 a 12	13 a 17	18 y más	
Atención integral de tiempo completo	En entorno institucional	24 horas	311	171	978	1.307	685	3.452
		SEMEJI	0	0	0	347	100	447
		DED Transitorio	2	0	7	82	4	95
		Total EI	313	171	985	1.736	789	3.594
	En entorno familiar	144	107	480	401	80	1.212	
Subtotal			457	278	1.465	2.137	869	5.206
Atención integral de tiempo parcial	En entorno institucional		39.321	7315	10759	5.745	304	63.444
	En entorno comunitario	At. Comunidad	104	113	309	371	263	1.240
		Libertad Asistida	0	0	0	425	167	593
		DED (Niño y Flia. Línea Ciudadana	245	175	958	924	133	2.435
		Regionales	29	27	106	85	9	257
		Total EC	458	315	1.373	1.807	572	4.525
Subtotal			39.779	7.630	12.132	7.552	875	67.969
Total			40.236	7.908	13.597	9.659	1.745	73.175

Fuente: INAU, Memoria anual 2011.

Cuadro A.5. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad según modalidad de atención. 2012

Modalidad de atención			Tramos de edad					Total
			0 a 2	3 a 5	6 a 12	13 a 17	18 y más	
Atención integral de tiempo completo	En entorno institucional	24 horas	309	181	959	1.278	654	3.381
		SEMEJI	0	0	0	379	131	510
		DED Transitorio	6	1	13	157	13	190
		Total EI	315	182	972	1.814	798	4.081
	En entorno familiar	166	111	482	396	82	1.237	
Subtotal			481	293	1.454	2.210	880	5.318
Atención integral de tiempo parcial	En entorno institucional		38.605	8.082	10.710	5.966	383	63.746
	En entorno comunitario	At. Comunidad	324	224	765	917	367	2.597
		PROMESEC	0	0	0	395	224	619
		DED (Niño y Flia. Línea Ciudadana	222	176	772	692	105	1.967
		Regionales	27	29	133	99	15	303
		Total EC	573	429	1.670	2.103	711	5.486
Subtotal			39.178	8.511	12.380	8.069	1.094	69.232
Total			39.659	8.804	13.834	10.279	1.974	74.550

Fuente: INAU, Memoria anual 2012.

Cuadro A.6. Evolución de la población del INAME/INAU por año, según modalidad y perfil de atención. 2008-2012

Modalidad de atención	2008		2009		2010		2011		2012	
	Jun.	Dic.								
Tiempo completo	3.119	3.045	3.106	3.172	3.192	3.469	3.524	3.494	3.482	3.555
Conflicto con la ley	203	185	269	314	293	299	454	359	425	472
Alternativa familiar	1.073	1.117	1.137	1.152	1.149	1.194	1.202	1.200	1.197	1.225
Total	4.401	4.347	4.512	4.638	4.634	4.962	5.180	5.053	5.104	5.252

Fuente: Información proporcionada por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay en respuesta a una solicitud planteada en el marco del presente estudio.

Índice de gráficos

V. La población institucionalizada

Gráfico 1. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad en entorno institucional	26
Gráfico 2. Sexo de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados	27
Gráfico 3. Edades de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados	27
Gráfico 4. Actividad que realizaban los niños, niñas y adolescentes insitucionalizados en el tramo de 6 a 17 años	28
Gráfico 5. Máximo nivel educativo alcanzado para el tramo de 6 a 17 años	28
Gráfico 6. Rezago educativo para el tramo de 6 a 17 años	29
Gráfico 7. Núcleo de convivencia de los niños, niñas y adolescentes internados	30

VI. Las situaciones que motivan la institucionalización

Gráfico 8. Vía de acceso en los casos de institucionalización, por tramos de edad	31
Gráfico 9. Situaciones que motivan la institucionalización, por tramo de edad	32
Gráfico 10. Medida de institucionalización en situaciones especiales, para todos los casos, 2010	34

VII. El proceso judicial

Gráfico 11. Esquema del proceso	35
Gráfico 12. Hay declaración del niño, niña o adolescente en la audiencia	36
Gráfico 13. Declaración de niños y adolescentes por edad	37
Gráfico 14. La declaración del niño, niña o adolescente es efectuada en presencia del defensor	38
Gráfico 15. Declaran los responsables	38
Gráfico 16. Existencia de informes técnicos	39

VIII. La institucionalización

Gráfico 17. Medidas adoptadas para todos los casos relevados del 2010 41

Gráfico 18. Medida de institucionalización 42

Gráfico 19. Disposición de otras medidas además de las de institucionalización 42

VIII. Revisión periódica y actuaciones posteriores

Gráfico 20. Se da seguimiento a la medida 44

Gráfico 21. Se designa defensor en el nuevo juzgado 44

Gráfico 22. Se solicitan ceses 45

Índice de cuadros

V. La población institucionalizada

Cuadro 1. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad en entorno institucional	25
Cuadro 2. Tasa de niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección y cuidado	26

Anexo estadístico

Cuadro A1. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad según modalidad de atención. 2008	53
Cuadro A2. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad según modalidad de atención. 2009	53
Cuadro A3. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad según modalidad de atención. 2010	54
Cuadro A4. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad según modalidad de atención. 2011	54
Cuadro A5. Cantidad de niños, niñas y adolescentes por tramo de edad según modalidad de atención. 2012	55
Cuadro A6. Evolución de la población del INAME/INAU por año, según modalidad y perfil de atención. 2008-2012	55

