



La institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo

La institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay, 2022
Fundación Justicia y Derecho

Proyecto:

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

Coordinadora general:

Luisina Fierro

Autoras:

Luisina Fierro y María José Veiga

Equipo de investigación:

Relevamiento 2018: Fátima Bascou, Roxina Méndez, Marielen Moreira, Melani Pizurnia y Lucía Villabona
Relevamiento 2010: Vanessa Anfitti, Georgina Albornoz, Sabrina Bohm, Ana Inés Corrales, Agustina López y Sabrina Massaferró

Fotografía de tapa:

© UNICEF/UNI137664/Friedman-Rudovsky

Corrección de estilo:

María Cristina Dutto

Diseño gráfico editorial:

manosanta desarrollo editorial

Impresión:

Mastergraf SRL

D.L.

Primera edición: setiembre de 2022

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

Abreviaciones	5
Presentación del estudio	7
Introducción.....	9
Consideraciones generales.....	9
Estrategia metodológica	9
El diseño de la protección judicial de derechos	10
La población institucionalizada	15
Consideraciones previas.....	15
Características identificadas en los estudios de población del sistema	15
Características identificadas en los expedientes relevados	16
Las situaciones que motivan la institucionalización	19
Las situaciones que desencadenan las actuaciones judiciales	21
Consideraciones finales sobre la población institucionalizada	22
Las prácticas judiciales de institucionalización	23
Aspectos generales.....	23
El proceso judicial	23
La institucionalización	27
Consideraciones finales sobre las prácticas judiciales	31
Conclusiones	33
Bibliografía	37

ABREVIACIONES

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CGP	Código General del Proceso
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
DIGITEC	División Tecnológica del Poder Judicial
ESCI	explotación sexual comercial infantil
INAU	Instituto de Niño y Adolescente del Uruguay
INDDDH	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MNGV	Movimiento Nacional Gustavo Volpe
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención
MSP	Ministerio de Salud Pública
OEA	Organización de Estados Americanos
OSJ	Observatorio del Sistema Judicial
OSC	organizaciones de la sociedad civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIPI	Sistema de Información para la Infancia
SIPIAV	Sistema Integral Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH/sida	virus de inmunodeficiencia humana / síndrome de inmunodeficiencia adquirida

PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

Los niños, niñas y adolescentes temporal o permanentemente privados de su medio familiar tienen derecho a ser protegidos y asistidos por las autoridades, las que especialmente deben regular y establecer diferentes formas de cuidado a su respecto, intentando evitar la institucionalización. Esto implica reconocer que, frente a la inexistencia de un ámbito familiar de estabilidad y bienestar, deben considerarse todas las alternativas posibles antes de recurrir a la institucionalización.¹ Estas exigencias se encuentran desarrolladas en varios instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, en especial en las Directrices de las Naciones

Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (en adelante, Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños),² así como también, en el ámbito interamericano, por el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*.³

El presente estudio ha sido realizado con el propósito de analizar las prácticas de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo, en el marco del trabajo de la justicia de familia especializada, considerando la información referida a su funcionamiento en expedientes iniciados en 2010 y 2018.

Este nuevo estudio implica la actualización de algunas investigaciones previamente desarrolladas sobre la base de una misma metodología de

1 Naciones Unidas, Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, directriz 21; Declaración sobre la Protección y el Bienestar de los Niños, artículo 4; Directrices de Riad, directriz 14. Comité de los Derechos del Niño, observación general 3, *El VIH/sida y los derechos del niño*, CRC/GC/2003/3, 17 de marzo de 2003, § 35. Comité de los Derechos del Niño, observación general 13, *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, § 47. CIDH, Informe 83/10, caso 12.584, Fondo, *Milagros Fornerón y Leonardo Aníbal Fornerón*, Argentina, 13 de julio de 2010, § 108; Corte IDH, opinión consultiva OC-17, del 28 de agosto de 2002, § 73; Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 23.5; Javier Palummo, *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*, Panamá: Oficina Regional de UNICEF, 2013.

2 Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 64/142, de 18 de diciembre de 2009. El objeto de las Directrices fue promover la aplicación de la CDN y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativas a la protección y el bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación. Son, por tanto, un instrumento que brinda orientaciones políticas y prácticas para el cumplimiento de la normativa referida.

3 CIDH, *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, octubre de 2013.

trabajo, lo que permite comparar la situación más reciente con su antecedente inmediato.⁴

Los resultados son un insumo para pensar la forma en la que se ha procurado dar cumplimiento a los estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos con relación al derecho de niños, niñas y adolescentes a crecer en familia. El estudio brinda información acerca del funcionamiento del sistema judicial de protección de derechos de la infancia y la adolescencia, con el propósito de que resulte de utilidad para quienes se desempeñan profesionalmente en la administración de justicia, las autoridades con responsabilidad en las agencias que componen el sistema, quienes toman decisiones en el ámbito legislativo y también para el público en general.

4 Agustina López y Javier Palummo, *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*, Montevideo: Fundación Justicia y Derecho, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2013.

INTRODUCCIÓN

CONSIDERACIONES GENERALES

En este informe se analizan las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo. Es decir, un aspecto específico del funcionamiento del sistema judicial de protección de derechos de la infancia y la adolescencia. La normativa vigente establece un proceso judicial para la adopción de una serie de medidas de protección de derechos y entre esas medidas se encuentra la *internación* en instituciones de protección.⁵

Las instituciones referidas en este estudio comprenden las diferentes modalidades de acogimiento residencial a tiempo completo (TC) de niños, niñas y adolescentes establecidas con la finalidad de protegerlos en sus derechos, en especial las incluidas en el denominado *sistema de protección integral de 24 horas*.⁶ Esto incluye, por lo tanto, todos los centros residenciales, los centros de atención permanente, los denominados *hogares*, pero también las instituciones psiquiátricas o terapéuticas, así como otras instituciones que 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.⁷

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La información recogida en este informe surge del análisis de una muestra estadísticamente representativa de expedientes judiciales iniciados en los juzgados letrados de Familia Especializados de la ciudad de Montevideo durante 2010 y 2018.

La fuente la constituyen los expedientes judiciales, que son también la unidad de análisis.

En forma específica, se relevó la información mediante un formulario especialmente elaborado a esos efectos. El trabajo de campo respecto de los expedientes iniciados en 2010 fue realizado en el segundo semestre de 2012. En el caso de los expedientes iniciados en 2018, el relevamiento que comenzó durante el primer semestre de 2020 fue concluido recién en el primer trimestre de 2021, como consecuencia de las medidas adoptadas por las autoridades judiciales en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia de covid-19.

5 En un apartado más adelante se realizarán algunas referencias a la evolución normativa con relación al sistema judicial de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

6 INAU, *Manual de procedimientos para el sistema de protección integral de 24 horas*, Montevideo: INAU, 2019.

7 Para profundizar sobre el universo de centros residenciales definidos que forman parte del sistema de protección de 24 horas, puede consultarse: INAU-UNICEF, *Estudio de población y de capacidad de respuesta en el sistema de protección 24 horas de INAU. Relevamiento de recursos humanos y de niños, niñas y adolescentes atendidos*, Montevideo: INAU-UNICEF, 2021.

Adicionalmente y para una mejor interpretación de la información referida, se realizaron entrevistas exploratorias a informantes calificados.

Esquema de ficha técnica

Unidad de análisis: Expedientes iniciados en 2010 y 2018 en los juzgados de Familia Especializados de la ciudad de Montevideo

	2010	2018
Total de expedientes relevados	526	490
Total de expedientes relevados en los que se dispusieron medidas de institucionalización	151	107
Total de niños, niñas y adolescentes involucrados en alguna medida de institucionalización	226	160

EL DISEÑO DE LA PROTECCIÓN JUDICIAL DE DERECHOS

El Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) establece un proceso específico para el abordaje los casos de niños, niñas y adolescentes cuyos derechos se encuentran amenazados o vulnerados. En esos procesos judiciales, que pueden ser motivados por diversas situaciones, se disponen medidas de protección de derechos; entre ellas, la internación en una institución de protección. Esta decisión, así como toda otra que implique la separación respecto de la familia de origen, debe encontrarse motivada conforme a la ley. Pero, además, de acuerdo a las exigencias establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos, se debe tratar de una disposición adoptada sobre bases objetivas y razonables, se debe tratar de decisiones pertinentes y sujetas a procedimientos y garantías que permitan verificar su necesidad, proporcionalidad e idoneidad, así como su legitimidad.⁸

8 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; Directrices sobre las Modalidades

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, se enmarcan en el funcionamiento de sistemas de protección de derechos. Por tanto, la finalidad de las medidas es la restitución de los derechos vulnerados y la superación de las situaciones que las motivaron.⁹

La regulación establecida por el CNA en 2004 fue objeto de reformas normativas posteriores: en una primera instancia, las modificaciones fueron introducidas por la ley 18.590, del 18 de setiembre de 2009, y luego por la ley 19.092, del 17 de junio de 2013. Ambas normas abordaron aspectos relevantes del funcionamiento del sistema de protección, la aplicación de las medidas de institucionalización y la regulación del régimen de adopciones. Más tarde se aprobaron otros cambios normativos, los introducidos por las leyes 19.747, del 19 de abril de 2019, y 19.889, del 8 de julio de 2020.¹⁰

Alternativas de Cuidado de los Niños, directriz 57; Palumbo, *La situación de niños, niñas y adolescentes...*, o. cit.

9 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. 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.

10 También puede mencionarse la ley 19.580, de 22 de diciembre de 2017, sobre violencia basada en género y hacia las mujeres, que, si bien no es una norma específica referida al sistema judicial de protección de derechos, tiene disposiciones aplicables a este tipo de procesos.

Gráfico 1. La protección judicial de derechos

Fuente: Elaboración propia.

La ley 18.590 se orientó principalmente a modificar el régimen de adopciones, pero también reguló varios aspectos conexos, como las tenencias a favor de terceros; las medidas provisionales de protección en los casos en que el «progenitor u otra persona, familiar o no [...], estando a cargo de un niño o niña, decida no continuar con su cuidado»; la separación definitiva de un niño, niña o adolescente respecto de su familia de origen; la integración familiar de niños, niñas o adolescentes en tenencia o guarda con fines de adopción; la inserción de niños, niñas y adolescentes en hogares adecuados para su desa-

rollo, y varios aspectos relacionados con las adopciones nacionales e internacionales. La fijación de plazos de permanencia en los establecimientos de internación institucional, así como de un régimen de responsabilidades en casos de incumplimiento de los límites fijados, fueron algunos de los aspectos más relevantes de esta norma desde la perspectiva del presente estudio.¹¹

Unos años después, este régimen fue modificado por la ley 19.092. Esta procuró mejorar la integración de los niños, niñas y adolescentes en su familia de origen o en una familia de adopción, y buscó acelerar los trámites para facilitar una rápida inserción familiar. Además, esta norma avanzó en establecer una clara diferenciación entre el registro de familias adoptantes y el programa de familias de acogida. Entre los aspectos más relevantes de la nueva norma se encuentra la determinación de un orden preferencial que no debe dejar de observarse en las decisiones que implican separar al niño, niña o adolescente de sus progenitores, salvo en casos excepcionales y en aplicación del principio del interés superior del niño. Este régimen preferencial establece que la internación provisional procede solo como último recurso y por el menor tiempo posible, y únicamente cuando el interés superior del niño, niña o adolescente lo requiera, por tratarse de circunstancias de hecho excepcionales.¹²

11 Véase el artículo 132.2 del CNA en la redacción dada por la norma referida.

12 De acuerdo al artículo 132.1 del CNA en la redacción dada por las leyes 19.092 y 19.747, «Dicho orden preferencial será el siguiente: A) Un integrante de su familia biológica o extensa con quienes el niño, niña o adolescente haya efectivamente desarrollado vínculo significativos. La guarda material del niño, niña o adolescente en el marco de las medidas provisionales no podrá superar el plazo establecido en el artículo 132.2. B) Inserción provisional en una familia seleccionada del Registro Único de Aspirantes por el INAU, de acuerdo con lo previsto por el literal D) del inciso segundo del artículo 158 de este Código. Se prevendrá a la familia seleccionada de la posibilidad de que en definitiva el niño, niña o adolescente no resulte pasible de ser adoptado, en cuyo caso dicha familia mantendrá

Una modificación significativa trajo la ley 19.747, del 19 de abril de 2019. En esta norma se determinan estándares de actuación para los operadores jurídicos, se establecen medidas específicas para abordar las situaciones de violencia, se regula la actuación de la defensa letrada en los procesos y se establece un nuevo proceso específico, además de avanzar en la institucionalización legal del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).¹³

Pero, junto con esos cambios normativos, en el período comprendido por este estudio se han desarrollado diversas transformaciones que refieren a aspectos orgánicos y del funcionamiento de la justicia de familia especializada de Montevideo.

Así, mientras que en la justicia de familia especializada de la capital inicialmente había cuatro turnos para entender en los procedimientos previstos en la Ley de Violencia Doméstica (17.514, del 2 de julio de 2002) y en el CNA, conforme a lo estable-

cido en el artículo 66 de dicho Código, en los años posteriores a la instalación de esos primeros cuatro turnos se crearon nuevas sedes judiciales de familia especializadas, que a partir de 2020 son doce.¹⁴

La competencia de estos juzgados también se ha ido transformando y perdiendo especialidad en el abordaje de situaciones referidas a la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. En la actualidad, además de los expedientes caratulados conforme la Ley de Violencia Doméstica y el CNA, es posible encontrar en la justicia de familia especializada de la ciudad de Montevideo expedientes en cuya carátula se hace referencia a la Ley de Violencia hacia las Mujeres basada en Género (19.580, del 9 de enero de 2018), así como expedientes regulados por Ley de Salud Mental (19.529, del 24 de agosto de 2017).¹⁵

En síntesis, gran cantidad de cambios han operado desde la aprobación del CNA. Se ha mencionado la existencia de una nueva regulación de as-

su ordinal en el Registro Único de Aspirantes. La guarda material del niño, niña o adolescente no podrá superar el plazo establecido en el artículo 132.2. C) Inserción provisional en una familia de acogida de acuerdo con lo previsto en el artículo 120.5 de este Código. La guarda material del niño, niña o adolescente por la familia de acogida no podrá superar el plazo establecido en el artículo 132.2 de este Código. D) El último recurso y por el menor tiempo posible será la internación provisional. Procederá únicamente cuando el interés superior del niño, niña o adolescente lo requiera, por tratarse de circunstancias de hecho excepcionales».

13 El SIPIAV tuvo su origen en un acuerdo interinstitucional de fecha 25 de abril de 2007, en el que fueron parte el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio del Interior (MI) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). El 7 de setiembre de 2010 fue firmado un nuevo documento destinado a ratificar el acuerdo original. En esta oportunidad las instituciones firmantes fueron el MIDES, el MSP, el MI, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), la ANEP y el INAU. Además de PNUD y UNICEF como apoyo para desarrollar la sensibilización, la capacitación y el modelo de atención.

14 Primero por intermedio de la ley 18.719, del 27 de diciembre de 2010, se crearon dos nuevas sedes, correspondientes a los turnos 5.º y 6.º. Estos nuevos juzgados fueron instalados por la acordada 7714, del 29 de julio de 2011. Luego, por la acordada 7858, del 22 de diciembre de 2015, se crearon otras dos sedes con competencia especializada en familia. La creación de estos nuevos juzgados operó por transformación de los juzgados letrados de familia de 7.º y 14.º turnos en juzgados letrados de familia especializados de 7.º y 8.º turnos, respectivamente, los que comenzaron a funcionar el 1.º de febrero de 2016. Por último, por la acordada 8054, del 4 de noviembre de 2019, fueron declarados constituidos a partir del 11 de noviembre de 2019 dos nuevos turnos, mientras que por la acordada 8093, del 3 de diciembre de 2020, fueron suprimidos los juzgados letrados de Adolescentes de 1.º y 2.º turnos y constituidos dos nuevos juzgados de familia especializados (11.º y 12.º turnos).

15 La acordada 7965, del 2 de abril de 2018, asignó a estos juzgados de familia especializados esa nueva competencia, en cuanto deberán controlar o disponer la hospitalización involuntaria de las personas con «trastorno mental» conforme la norma legal antes referida. Con relación a este aspecto puede consultarse: INDDHH-MNP-UNICEF, *La infancia que no queremos ver. Encierro y salud mental de niñas, niños y adolescentes*, Montevideo: INDDHH-MNP-UNICEF, 2021.

pectos sustanciales y adjetivos de los procesos de protección de derechos, el establecimiento un nuevo régimen de medidas de protección —orientadas, por un lado, a garantizar la excepcionalidad de la internación, en especial por tiempos prolongados, y, por otro, al abordaje específico de las situaciones de violencia—, y también una importante ampliación del número de sedes judiciales de familia especializadas, con un aumento de competencias y una pérdida de especialidad.

LA POBLACIÓN INSTITUCIONALIZADA

CONSIDERACIONES PREVIAS

Uruguay no cuenta con un registro histórico y detallado de los niños, niñas y adolescentes en centros de protección de 24 horas. No obstante, es posible aproximarse a la evolución de dicho fenómeno analizando los datos publicados por el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) de INAU, así como algunos datos que han sido relevados en el marco del presente estudio, que surgen de los expedientes en los cuales se han adoptado medidas de institucionalización.

Además, los datos que arrojan los relevamientos efectuados para este estudio refieren exclusivamente a las situaciones de institucionalización que se enmarcan en decisiones de la justicia de familia especializada de la ciudad de Montevideo. En los siguientes apartados se presentarán algunos de esos datos.

CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS

EN LOS ESTUDIOS DE POBLACIÓN DEL SISTEMA

El procesamiento propio de los datos publicados en los *Estudios de población* que elabora mensualmente INAU con base en SIPI, relativos al sistema de protección de 24 horas, indica que entre 2010 y 2019 el número de niñas, niños y adolescentes en dicho sistema presentó una tendencia creciente.¹⁶

En 2010, 4.665 niños, niñas, adolescentes y personas adultas tenían vinculación con el sistema de protección de 24 horas de INAU (esto incluye la permanencia en los distintos tipos de instituciones, la atención en contexto y el acogimiento familiar), mientras que en 2019 eran 5.941, lo que representa un crecimiento del 27,4 % en el período.

Gráfico 2. Número de niños, niñas, adolescentes y personas adultas en el sistema de protección de 24 horas de INAU, 2010-2019



Fuente: Procesamiento propio basado en los estudios de población publicados por SIPI/INAU.

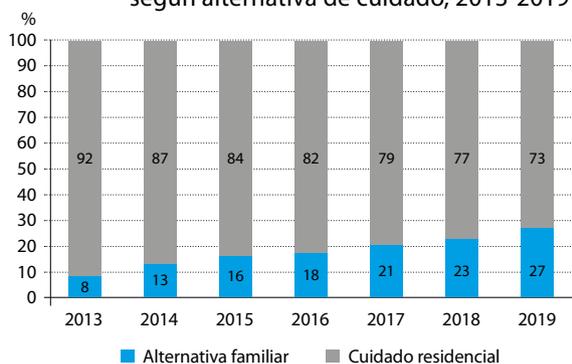
Sin embargo, se observa que, a lo largo de estos años, si bien la alternativa de cuidado familiar (familia ajena, familia extensa, familia ampliada) continuó siendo menos utilizada que el cuidado residencial, ha ido en aumento.

¹⁶ El sistema de protección de 24 horas refiere a las medidas de protección brindadas por INAU para aquellos niños, niñas y adolescentes cuyos derechos se encuentren amenazados o vulnerados y que hayan sufrido interrupción, pérdida o ausencia del cuidado parental o de referentes

adultos significativos. Los datos que se presentan a continuación surgen del informe INAU-UNICEF, *Estudio de población...*, o. cit.

Según los datos de SIPI, en 2013 un 92 % de los niños, niñas y adolescentes atendidos se encontraban en cuidado residencial y un 8 % en alternativa de cuidado familiar, mientras que en 2019 estos valores eran 73 % y 27 % respectivamente.

Gráfico 3. Distribución de la población atendida en el sistema de protección de 24 horas según alternativa de cuidado, 2013-2019



Fuente: *Estudio de población SIPI-INAU* del mes de diciembre, entre 2010 y 2019.

Por otra parte, según el *Estudio de población y de capacidad de respuesta en el sistema de protección de 24 horas de INAU*, al momento del relevamiento (octubre 2019-febrero 2020) había 4.665 personas en los 138 centros relevados y se obtuvo información específica sobre 4.303 niñas, niños, adolescentes y adultos atendidos, lo que representa un 92 % del padrón.

Cuadro 1. Perfiles de centro en el sistema de protección de 24 horas

Perfil de centro	Frecuencia	Porcentaje
Residenciales no especializados (24 horas y otros)	2.524	59 %
Residencias estudiantiles	76	2 %
CAFF	455	11 %
Situación de calle TC	70	2 %
Internación transitoria (breve estadía)	188	4 %
Tratamiento de consumo de sustancias TC	61	1 %
Atención integral en salud mental	267	6 %
Discapacidad TC	662	15 %
Total	4.303	100 %

Fuente: INAU-UNICEF, *Estudio de población y de capacidad de respuesta en el sistema de protección 24 horas*, Montevideo: INAU-UNICEF, 2021.

Dentro del sistema de protección hay ocho perfiles de centro que brindan distintas propuestas de atención. La mayoría de los niños, niñas y adolescentes están vinculados a centros residenciales no especializados (58,66 %). En orden, los otros perfiles a los que se vinculan más casos son: discapacidad TC (15,38 %), centros de acogimiento y fortalecimiento familiar (CAFF) (10,57 %) y centros de atención integral en salud mental (6,20 %).

Según el estudio referido, más de la tercera parte del universo de niños, niñas y adolescentes que atiende el sistema se encontraban en alguna modalidad de contexto familiar. Además, el 60 % de todos los niños, niñas y adolescentes atendidos tenía alguna estrategia o plan para su egreso del centro, lo que implica procesos de revinculación familiar o de vida autónoma. Los mecanismos de egreso relacionados con la adopción tienen una incidencia baja, que se explica —según el mismo estudio— por la importancia de las estrategias de revinculación familiar.¹⁷

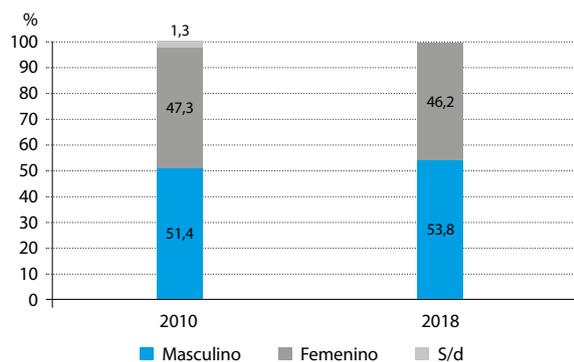
CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS EN LOS EXPEDIENTES RELEVADOS

La adopción de una medida de protección de derechos puede implicar la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes intervenidos. Si bien normativamente esta debe ser el último recurso, del relevamiento de expedientes se observa que es una medida que se adopta en un importante porcentaje de casos.

En efecto, esta fue la medida dispuesta en el 28,7 % del total de expedientes iniciados en 2010 y en el 24 % de los iniciados en 2018, que corresponden a 227 y 160 niños, niñas y adolescentes intervenidos, respectivamente.¹⁸

¹⁷ INAU-UNICEF, *Estudio de población...*, o. cit., p. 124.

¹⁸ Más adelante, en un capítulo específico, serán consideradas las diversas medidas adoptadas.

Gráfico 4. Sexo de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados. En porcentaje

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

En la distribución por sexo de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados se advierten porcentajes similares en 2010 y 2018, con una presencia mayor de varones. En 2010 los varones eran el 51,4%, y en 2018, el 53,8%. Con relación a las edades, la información relevada para el total de los expedientes muestra un porcentaje importante de casos de adolescentes.¹⁹ En el primer tramo de edad (0 a 5 años) se encontró en 2010 una distribución bastante equitativa entre los sexos, con apenas una diferencia de 3,4% a favor de las niñas. En el segundo tramo (6 a 11 años) se observa un mayor porcentaje de varones (25% y 29,1% más en 2010 y 2018 respectivamente). Por el contrario, en el tramo de la adolescencia (12 a 17 años) se advierte un mayor porcentaje de mujeres (49,5% y 54,1% más en 2010 y 2018 respectivamente).

Cuadro 2. Edades de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados. En porcentaje

	2010		2018	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
De 0 a 5 años	28,4	31,8	31,4	24,3
De 6 a 11 años	25	18,7	29,1	21,6
De 12 a 17 años	40,6	49,5	39,5	54,1
S/d	6	0		

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

19 Las edades fueron recategorizadas en tres tramos: de 0 a 5 años, de 6 a 11 años y de 12 a 17 años.

En cuanto al tipo de actividad que realizaban los niños, niñas y adolescentes que recibieron una medida de institucionalización, al momento de iniciado el expediente un 72% de los de 6 a 11 años concurría a una institución educativa en 2010, mientras que en 2018 dicho porcentaje alcanzaba el 95,1% del total.

En 2010 no se registró la concurrencia a instituciones educativas para un 6% de estos niños y niñas (ese porcentaje resulta de la suma de un 2% en que se identificó una situación de trabajo infantil y un 4% en los que no se identificó ninguna actividad). En 2018, el porcentaje de quienes no asistían a una institución educativa era 4,9% (porcentaje que resulta de los casos en los que no se identificó ninguna actividad).

Cuadro 3. Actividad que realizaban los niños, niñas y adolescentes institucionalizados en el tramo de 6 a 17 años. En porcentaje

	2010		2018	
	De 6 a 11 años	De 12 a 17 años	De 6 a 11 años	De 12 a 17 años
Estudia	72	43,4	95,1	33,8
Trabaja y no estudia	2	5,1	0	1,4
Estudia y trabaja	4	2	0	2,7
Ni estudia ni trabaja	4	35,4	4,9	43,2
S/d	18	14,1	0	18,9

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

Entre los adolescentes (12 a 17 años), tanto en 2010 como en 2018 se observa una importante desafiliación del sistema educativo. De los adolescentes que fueron institucionalizados, un 40,6% (2010) y un 44,6% (2018) no asistían a ninguna institución educativa.

Asimismo, al analizar los datos de los adolescentes que se encontraban en el sistema educativo, se advierte una disminución de quienes tenían educación primaria incompleta. En 2010 eran el 36,9% y en 2018 el 25,7%. También se observa una disminución del porcentaje de quienes tenían primaria completa en 2018 y un porcentaje similar en 2010 y 2018 de los que tenían ciclo básico incompleto. En 2018 en el 35,1% de los casos el nivel educativo no surge del expediente judicial.

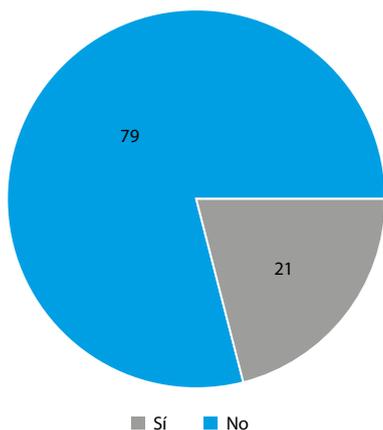
Cuadro 4. Máximo nivel educativo alcanzado para el tramo de 12 a 17 años. En porcentaje

	2010	2018
Primaria incompleta	36,9	25,7
Primaria completa	15,2	6,8
Ciclo básico incompleto	26,1	24,3
Bachillerato incompleto	1,1	4,1
UTU incompleta	1,1	4,1
S/d	19,6	35,1

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

Al observar la existencia de un contacto previo con el sistema judicial de protección de derechos, se encuentra que el 21 % de los niños, niñas y adolescentes que fueron institucionalizados ya habían sido internados en instituciones de protección y cuidado.

Gráfico 5. Se registran institucionalizaciones previas, 2018. En porcentaje



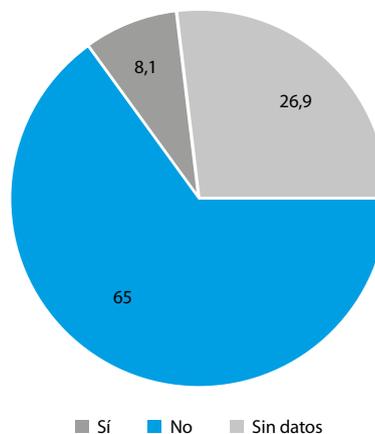
Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

La existencia de institucionalizaciones y procesos previos es una característica que se vincula con la forma de trabajo de los juzgados de familia especializados. Las diferentes situaciones que llegan a los juzgados, pese a estar referidas a los mismos niños, niñas y adolescentes, suelen dar lugar al inicio de diferentes procesos judiciales de urgencia.

Otro aspecto analizado a lo largo de los expedientes es la presencia de una situación de discapacidad. De conformidad con estudios de alcance

regional, niños, niñas y adolescentes con discapacidades tienen una alta probabilidad de ser institucionalizados por largos períodos.²⁰ La información relevada para 2018 da cuenta de que en el 8,1 % de los casos respecto de los cuales se adoptaron medidas de institucionalización hay una situación de discapacidad. También existe un importante porcentaje de casos (26,9 %) en los que no surge del expediente información que permita considerar o descartar esta situación específica.

Gráfico 6. Surge del expediente situación de discapacidad. Año 2018. En porcentaje



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 23, establece la obligación de los Estados de no separar a niños y niñas de sus familias por razones de discapacidad y dispone que, cuando la familia inmediata no pueda cuidarlos, se debe buscar atención alternativa dentro de la familia extensa o, si esto tampoco es posible, dentro de la comunidad en un entorno familiar. Por su parte, las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado plantean que las políticas y los servicios de los Estados deben proporcionar apoyo a los niños, sus familias y cuidadores para prevenir que los niños con discapacidad y otras necesidades especiales sean

20 Palummo, *La situación de niños, niñas y adolescentes...*, o. cit.

acogidos en modalidades alternativas de cuidado, y que, cuando esto no sea posible, los Estados deben garantizar que el acogimiento alternativo satisfaga correctamente sus necesidades.²¹

Este tipo de consideraciones deberían dar lugar a una serie de abordajes especiales, tanto en el marco de los procesos judiciales como en el marco de la ejecución de las medidas que se dispongan.²²

LAS SITUACIONES QUE MOTIVAN LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Para que las situaciones de amenaza o vulneración de derechos de la infancia y la adolescencia sean abordadas por las autoridades judiciales, primero deben ser identificadas y calificadas como tales. Esta es una etapa previa de primordial importancia, en cuanto supone la vía de acceso al sistema judicial de protección de derechos.

La identificación de posibles situaciones implica que las personas y los profesionales dispongan de cierto grado de información y formación como para realizar esta tarea. Desde hace varios años, existe un importante esfuerzo de diversas instituciones por facilitar y encauzar este tipo de tarea, en especial proporcionando herramientas para guiar la actuación de su personal. En este sentido, se han desarrollado múltiples instrumentos específicos, como protocolos, manuales y hojas de ruta, de carácter sectorial o para temáticas específicas vinculadas a las diferentes formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes.

No toda intervención que implica protección de derechos requiere intervención judicial. Las diversas instituciones, y los profesionales que se desempeñan en ellas, sobre la base de criterios técnicos

y normativos, toman decisiones en relación con la necesidad de que una situación deba ser denunciada ante la autoridad judicial. Además, no toda intervención judicial implica la adopción de una medida de institucionalización; también en este caso, sobre una serie de criterios técnicos y normativos, se desarrollan una serie de acciones tendientes a evitar la institucionalización en el sistema de protección.

La detección y la denuncia de las situaciones que derivan en institucionalización

En este informe se diferencian dos momentos en el conjunto de actuaciones analizadas. Por un lado, la identificación o detección de la situación que llega a la instancia judicial; por otro, el proceso judicial propiamente dicho.

Las personas y las instituciones que intervienen en la identificación de las situaciones o las detectan pueden ser las mismas que hacen la presentación ante una instancia judicial.

Es usual que quienes detectan situaciones de vulneración no recurran en forma directa ante los juzgados de familia especializados, sino que acudan a una institución que actúe como intermediaria, la que decida si judicializar o no la situación.²³

La información relevada indica que quienes detectan situaciones que dan lugar expedientes judiciales en los que se decide institucionalizar a niños, niñas y adolescentes son principalmente familiares y vecinos.

Conforme estos datos —que únicamente se encuentran disponibles para los expedientes iniciados en 2018—, el 32,1 % de las situaciones fueron identificadas por familiares del niño, niña o adolescente intervenido; el 20,7 % fueron detectadas por instituciones que integran el sistema de protec-

21 N. Cantwell, J. Davidson, S. Elsley, I. Milligan y N. Quinn, *Avanzando en la implementación de las «Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños»*, Glasgow: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, 2012, p. 38.

22 Comité de Derechos del Niño, observación general 9, *Los derechos de los niños con discapacidad*, CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2007, § 51.

23 Las categorías utilizadas son: denuncias de particulares, derivación policial y por otros funcionarios públicos (categoría que incluye las comunicaciones hechas a los juzgados por dependencias del INAU o del MIDES, instituciones educativas y de salud, entre otras instituciones públicas).

Gráfico 7. Secuencia de la intervención

Fuente: Elaboración propia.

ción, como el INAU o el MIDES, y el 17,9% por instituciones de salud.

El porcentaje de detecciones realizadas en el sistema educativo y por la policía es relativamente bajo: 5,7% y 8,5% del total respectivamente.

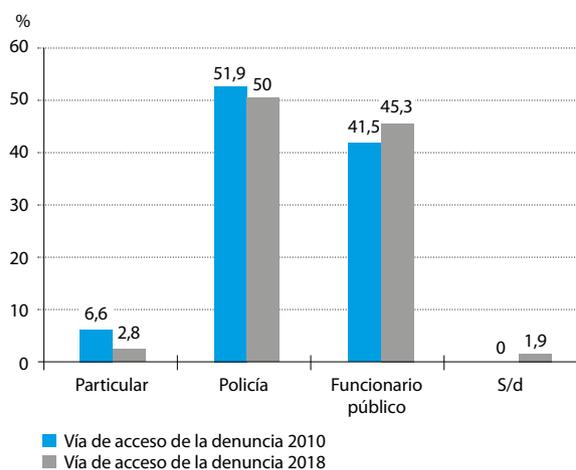
Cuadro 5. Quién detecta la situación. Año 2018. En porcentaje

	Porcentaje
Familiar	32,1
Sistema de protección (INAU, MIDES, OSC)	20,7
Sistema de salud	17,9
Policía	8,5
Vecino	6,6
Sistema educativo	5,7
S/d	8,5

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

En los dos años relevados, las situaciones que llegaron a la instancia judicial a partir de una intervención previa de la Policía fueron el 51,9% y el 50% para 2010 y 2018 respectivamente.

También resulta significativo el porcentaje de situaciones que se presentan en los juzgados mediante una comunicación formulada por funcionarios públicos no policías, lo que se verifica en el 41,5% y el 45,3% de los casos para dichos años respectivamente. Estos datos surgen del análisis de los expedientes iniciados en 2010 y 2018 en los que se adoptaron medidas de institucionalización.

Gráfico 8. Quién realiza la denuncia. En porcentaje

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

Los casos en que las personas particulares y las organizaciones de la sociedad civil acuden en forma directa ante la autoridad judicial para formular la denuncia de una situación son poco frecuentes; incluso en el último año considerado el porcentaje disminuyó y abarcó únicamente el 2,8% del total de casos. Esto no significa negar el papel relevante de las personas particulares y ese tipo de organizaciones en los momentos previos al inicio de una actuación judicial, pero existe una práctica generalizada de derivar estas situaciones a la autoridad policial.²⁴

²⁴ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por que la relevancia de la actuación policial en este tipo de proceso denote una mirada centrada en el control social de la población intervenida,

LAS SITUACIONES QUE DESENCADENAN LAS ACTUACIONES JUDICIALES

La idea de un sistema judicial de protección de derechos basado en categorías difusas, como la existencia de una amenaza o una vulneración de derechos, ha obligado a que el OSJ avanzara en la construcción de una serie de categorías que permitan profundizar en el estudio de las situaciones que motivan las intervenciones judiciales.²⁵

Las situaciones abordadas en los expedientes estudiados son complejas. De ellos no suele surgir una única forma de vulneración de derechos, sino varias, que se dan de manera conjunta en el marco de una misma intervención judicial.

Por esta razón se ha establecido como criterio identificar la causal de ingreso determinante de la actuación judicial, es decir, el motivo principal para que esa situación fuera derivada a la instancia judicial por la agencia o la persona que formuló la denuncia o la comunicación.

La mayoría de las categorías que se han utilizado —*maltrato, abuso sexual, 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 en algunos casos poseen sustento normativo, pero sí corresponde explicar brevemente cómo se han construido las categorías de *corrección*, de *amenaza o vulneración de derechos vinculada con situaciones de pobreza e indigencia*, de *situación de calle* y de *padres o responsables denunciados como inhábiles*.

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 des-

en lugar de un enfoque de protección y restitución de derechos. CIDH, *El derecho del niño...*, o. cit., § 213.

25 La necesidad de construir categorías analíticas es un desafío importante en el ámbito regional, así como también en el marco de estudios recientes oficiales realizados en el ámbito nacional. Véanse, por ejemplo, Palummo, *La situación de niños, niñas y adolescentes...*, o. cit.; INAU-UNICEF, *Estudio de población...*, o. cit.

obediencia de estos o expresando su imposibilidad de controlarlos. En la categoría *situación de calle* se han incluido los casos de niños, niñas y adolescentes que por diversas razones se encuentran en la calle, donde llevan a cabo actividades para satisfacer necesidades que no logran resolver en el ámbito familiar, comunitario, escolar o institucional. Asimismo, dentro de la categoría *padres o responsables denunciados como inhábiles* se han incluido situaciones en las que se denuncia a los adultos a cargo por no desempeñar correctamente funciones de cuidado mínimas, sea por su consumo problemático de sustancias psicoactivas, por patologías psíquicas o por otro tipo de enfermedades.

Por último, 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 específicamente vinculada con una grave vulneración de derechos económicos y sociales.

Cuadro 6. Las situaciones que desencadenan las actuaciones judiciales en expedientes con medidas de institucionalización. En porcentaje

	2010	2018
Maltrato	17,2	27,4
Padres o responsables denunciados como inhábiles	12,6	13,2
Consumo de sustancias psicoactivas	11,9	11,3
Amenaza o vulneración de derechos vinculados a situaciones de pobreza e indigencia	23,2	10,4
Vulneración de derechos de terceros	4,6	10,4
Abuso sexual	5,3	9,4
Fuga del hogar	7,9	7,5
Corrección	6,6	5,7
Situación de calle	6,0	1,9
Explotación sexual comercial infantil (EscI)	0	0,9
Patologías psíquicas	1,3	0
Otros	3,3	1,9

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

El motivo más frecuente para la institucionalización de niños, niñas y adolescentes es la violencia contra ellos, que tuvo un aumento importante en el período considerado.

En 2018 se registró maltrato en un 27,4% de los casos en que se dio lugar a la institucionalización, cuando en 2010 esta proporción era del 17,2%. Asimismo, los casos de abuso sexual en 2010 representaban el 5,3%, mientras que en 2018 ascendieron al 9,4%.

CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA POBLACIÓN INSTITUCIONALIZADA

La información presentada en este capítulo permite considerar algunas características de la población institucionalizada. Los datos, que corroboran otros incluidos en informes previos referidos, señalan que los niños, niñas y adolescentes internados en las instituciones de protección y cuidado llegaron a ellas tras haber sido víctimas de graves formas de vulneración de sus derechos, producto de situaciones de pobreza o indigencia, de violencia y desprotección. Muchos ya tienen experiencia con el sistema judicial de protección de derechos, y un

alto porcentaje de los y las adolescentes no tienen contacto con el sistema educativo.

Las situaciones que dan lugar a medidas de institucionalización son detectadas especialmente por vecinos y familiares. En lo que refiere a la comunicación ante la autoridad judicial, se registra una práctica generalizada de derivación de las situaciones a la autoridad policial.

La institucionalización, establecida normativamente como último recurso, representa una medida de protección especial cuyo objetivo es trabajar sobre grupos extremadamente vulnerables, restituir sus derechos y en especial su derecho a vivir en familia. La ratificación de los principales instrumentos internacionales aplicables, así como la aprobación y revisión de la normativa interna referida al tema objeto de este estudio, debe traducirse en acciones que impliquen cambios sustanciales y positivos en la realidad de los niños, niñas y adolescentes intervenidos. Por esa razón, en el siguiente capítulo se abordarán algunos de los aspectos más relevantes de las prácticas judiciales de institucionalización por protección.

LAS PRÁCTICAS JUDICIALES DE INSTITUCIONALIZACIÓN

ASPECTOS GENERALES

Las medidas que implican separar a los niños de sus familias, así como las medidas de internación en instituciones de protección, deben enmarcarse en el funcionamiento de sistemas de protección de derechos.²⁶ Según datos oficiales disponibles sobre el sistema de protección en Uruguay, la medida de internación fue resultado de una decisión judicial al menos para el 75 % de la población atendida en el sistema de protección de 24 horas de INAU, y este resultado es mayor en los dispositivos no especializados (84 %) y entre los niños y niñas de 0 a 12 años (89 %).²⁷

Las prácticas judiciales de institucionalización implican decisiones que se documentan en los expedientes judiciales relevados en el presente estudio. Dichas decisiones se toman en un proceso regulado y un ámbito jerarquizado, en el marco de interacciones desarrolladas por agentes que cumplen funciones específicas en el espacio judicial.

En los siguientes apartados se abordan algunos aspectos de este proceso y sus características, así como las principales decisiones adoptadas.

EL PROCESO JUDICIAL

Las características del proceso judicial para la protección de derechos están establecidas por el CNA. Allí se consagra un régimen de urgencia, que en

Montevideo es competencia de los juzgados de familia especializados, en el marco del cual se decide la adopción o no de medidas. Una vez adoptadas las medidas, se dispone la remisión de las actuaciones al juzgado de familia general que por turno corresponde al asunto.

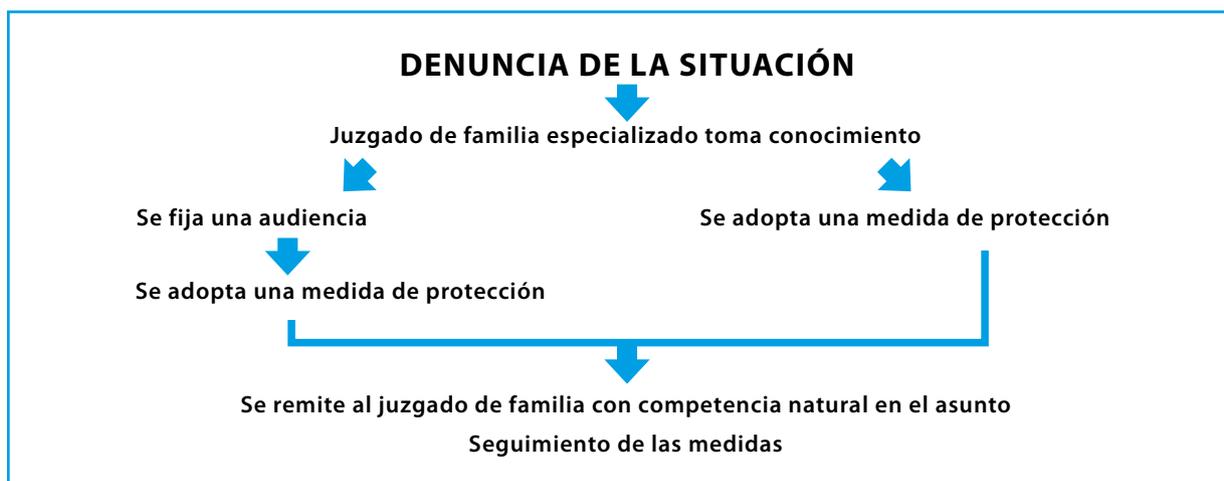
Esta solución normativa fue modificada posteriormente por la ley 19.747, del 19 de abril de 2019, que incorporó el nuevo texto del artículo 122 del CNA, referido a la finalización del proceso de protección. De acuerdo con esta disposición, cumplidas las medidas de restitución o protección dispuestas, el trámite debe reservarse, sin perjuicio del seguimiento y el control que disponga la autoridad jurisdiccional, hasta su archivo.

A pesar de que esta norma no se encontraba vigente al iniciarse los procesos incluidos en este estudio, corresponde incluir algunas referencias a las modificaciones que dispuso.

La ley 19.747 estableció una nueva regulación para la *protección de los derechos amenazados o vulnerados de las niñas, niños y adolescentes*, remitiendo, en cuanto al proceso, a los artículos 59 a 64 y 68 a 69 de la ley 19.580, del 22 de diciembre de 2017. Esta refiere a los procesos de protección en el ámbito judicial para el abordaje de las situaciones de violencia basada en género. Así, mediante dicha remisión se regulan, entre otros aspectos, el procedimiento de denuncia, notificaciones, audiencia inicial y evacuatoria, comparecencia, preceptividad de la defensa letrada de los niños, niñas y adolescentes, prohibición de confrontación,

26 López y Palummo, *Internados*, o. cit., p. 19.

27 INAU-UNICEF, *Estudio de población...*, o. cit., p. 89.

Gráfico 9. Esquema del proceso

Fuente: Agustina López y Javier Palummo, *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*, Montevideo: Fundación Justicia y Derecho y UNICEF, 2013.

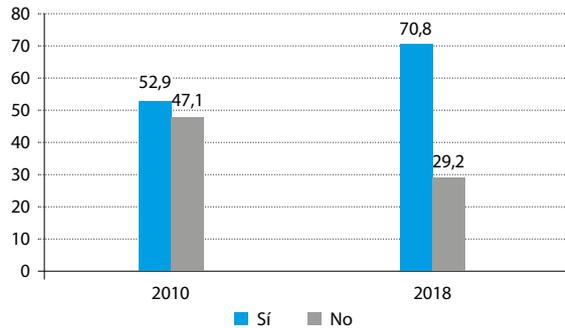
medidas cautelares y brevedad de los plazos en el régimen recursivo.

También la ley 19.747 regula las medidas de protección y restitución de derechos, entre las cuales se encuentran la inclusión de la niña, niño o adolescente en el sistema educativo y en otros lugares de educación o recreación; la realización de tratamientos para la atención de la salud en coordinación con servicios de salud públicos y privados; la participación en programas de apoyo económico; la participación en programas de apoyo familiar del INAU (en la propia familia, en la familia ampliada o en una familia que ofrezca las garantías necesarias para su desarrollo); la advertencia a los padres o responsables a los efectos de corregir o evitar la amenaza o violación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a su cuidado y exigir el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan en la protección de los derechos afectados; la derivación a programas de orientación, apoyo y seguimiento temporario sociofamiliar reconocidos, sean públicos o privados; el tratamiento ambulatorio, médico, psiquiátrico o psicológico en instituciones públicas o privadas del sector salud; así como otras medidas que se consideren favorables para su desarrollo integral.

Luego regula otras medidas de protección, también sin grandes modificaciones respecto al régimen anterior: programas de alternativa familiar, programas de atención residencial en régimen de 24 horas, internación involuntaria en programas de atención residencial en régimen de 24 horas, entre otros aspectos que se desarrollan en otros apartados de este informe.

Una característica de este tipo de proceso en la etapa previa a la adopción de una medida de protección de derechos es la celebración de una audiencia. La información relevada permite verificar un importante incremento en el porcentaje de expedientes en los que consta que ha habido audiencia. No obstante, sigue resultando elevado el número de casos en los que no se realiza ese acto procesal. Esta instancia es de suma importancia, por cuanto permite al tribunal, cuando así corresponda y sea adecuado, recabar la declaración del niño, niña o adolescente respecto del cual se adopta la medida de protección (en este caso, de institucionalización). Pese a la importancia de celebrar una audiencia antes de adoptar una medida de internación, y del aumento del porcentaje de casos en los que se realiza una audiencia, en 2018 no hubo audiencia en el 29,2% de los casos.

Gráfico 10. Se realiza audiencia antes de la adopción de la medida de institucionalización



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

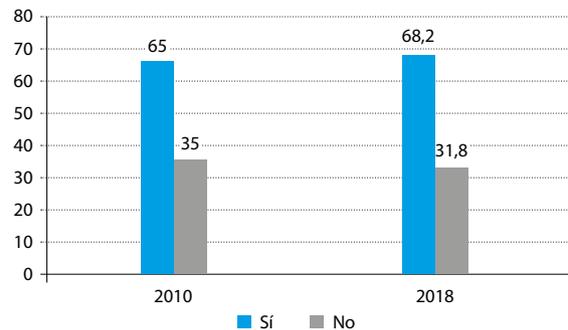
La realización de una audiencia no significa necesariamente que se le haya dado la oportunidad al niño, niña o adolescente intervenido de participar en el proceso y ser oído. Esto puede ser el resultado de diferentes circunstancias: la corta edad del niño o niña, el desconocimiento de su paradero, que se encuentre internado en una institución de salud, la conveniencia de no revictimizarlo, entre otras consideraciones.

Por otra parte, la posibilidad de que el juez recabe su opinión —y, por ende, que su voz sea tenida en cuenta— se enmarca en los artículos 3 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y en el artículo 8 del CNA. Actualmente abunda la bibliografía sobre la importancia de la participación de niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones que los afectan, especialmente en el ámbito judicial, y su consideración como la forma más completa de participación. La idea de considerar a los niños, niñas y adolescentes una parte que es indispensable tener en cuenta a la hora de tomar decisiones es una de las transformaciones más relevantes en el funcionamiento de los sistemas de protección. Los trabajos de este tipo han dado lugar a construcciones jurídicas en torno a conceptos como el *interés superior del niño* o la *autonomía progresiva*.²⁸ No obstante, prácticas institucionales

28 A modo de ejemplo: C. Baraldi y T. Cockburn, «Introduction: Lived Citizenship, Rights and Participation in

y dificultades profesionales que aún existen se traducen en expedientes en los cuales la opinión de los niños, niñas y adolescentes involucrados, aun en los casos en que es recabada, no tiene un lugar central en la toma de decisiones.

Gráfico 11. Hay declaración del niño, niña o adolescente



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

En el relevamiento se registra la declaración de los niños, niñas y adolescentes en el 65 % de los casos en 2010 y en el 68,2 % en 2018.

El derecho a ser oído implica, además, el derecho a ser informado del proceso en el cual se encuentra participando. Esto supone que el niño, niña o adolescente conozca sus opciones y las consecuencias

Contemporary Europe», en *Theorising Childhood*, Cham: Springer, 2018, pp. 1-27; B. Franklin, «Children's rights and media wrongs: changing representations of children and the developing rights agenda», en B. Franklin (ed.), *The New Handbook of Children's Rights*, Londres: Routledge, 2001; M. Freeman, «The Value and Values of Children's Rights», en A. Invernizzi y J. Williams (eds.), *The Human Rights of Children*, Farnham (UK) y Burlington (EUA): Ashgate, 2011; M. Liebel, «Introduction», en M. Liebel, K. Hanson, I. Saadi y W. Vandenhole (eds.), *Children's Rights from Below*, Londres: Palgrave Macmillan, 2012; H. Stalford, «The broader relevance of features of children's rights law: the "best interests of the child" principle», en E. Brems, E. Desmet y W. Vandenhole (eds.), *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape*, Londres: Routledge, 2017; W. Vandenhole, «Distinctive characteristics of children's human rights law», en E. Brems, E. Desmet y W. Vandenhole (eds.), *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape*, Londres: Routledge, 2017.

de cada alternativa posible, así como el método que se empleará para interrogarlo, y que la declaración sea recabada en un entorno amigable y adaptado a su situación, además de emplear los mayores esfuerzos en evitar la revictimización.²⁹ En los casos de expedientes iniciados en 2018, con la excepción de un único caso, la declaración de niños, niñas y adolescentes fue tomada en audiencia y en forma personal por la autoridad judicial.

Otro aspecto relevante con relación a las garantías que deben rodear estos actos procesales es la necesidad de que intervenga un profesional en calidad de defensor del niño, niña o adolescente.

Este profesional debe estar presente al momento de la declaración, tanto para informar sobre los asuntos mencionados en forma previa a la declaración como para acompañar su comparecencia en la audiencia. La asistencia letrada del niño, niña o adolescente constituye la manifestación técnica de su voluntad como sujeto de derecho en desarrollo, y su participación debe apuntar a restituir o restablecer los derechos vulnerados y garantizar que las decisiones que se adopten redunden en su interés y beneficio.

En los procesos en los que se disponen medidas de protección que implican institucionalización, existe un ejercicio del poder público que justifica que el sujeto respecto del cual se toma la medida cuente con la garantía de la defensa técnica. La vigencia de esta garantía es independiente de que haya conflictos de intereses entre el niño y sus representantes legales, y es una consecuencia de la vigencia de las garantías del debido proceso en el marco de los sistemas de protección.³⁰

29 Comité de los Derechos del Niño, observación general 12, CRC/C/GC/12, del 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 17.

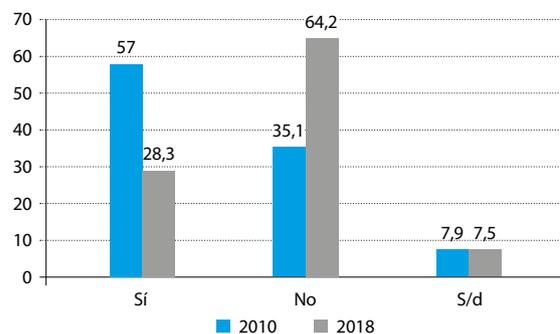
30 Palummo, *La situación de niños, niñas y adolescentes...*, o. cit.

De acuerdo con la información relevada, la declaración de los niños, niñas y adolescentes en los procesos analizados ocurrió en presencia del defensor en el 90,4% de los casos en 2010 y en el 90,6% de los casos en 2018.

La defensa de niños, niñas y adolescentes es ejercida generalmente por profesionales que se desempeñan en la defensa pública, lo que se verificó en el 87,7% de los casos correspondientes a 2018. Menos usual es la designación de abogados para los padres o responsables, que se registra en el 29,2% de los expedientes iniciados en 2018 en los que se dispuso una medida de institucionalización.

Si bien es posterior al inicio de los expedientes analizados en este estudio, la nueva redacción del artículo 119 del CNA refiere en forma explícita a los deberes y responsabilidades de la defensa de los niños, niñas y adolescentes. Allí se establece la obligación para el defensor de entrevistar a su defendido, mantenerlo informado de sus derechos y requerir informes técnicos, entre otros aspectos. Este cambio normativo es positivo, dado que en 2018 se observa un porcentaje bajo (2,8%) de expedientes en los que se consigna que la defensa de los niños, niñas o adolescentes entrevistó o visitó a su defendido.

Gráfico 12. Se recaban informes técnicos antes de adoptar la medida de protección. En porcentaje



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

El desarrollo de actividad probatoria y la elaboración de informes antes de adoptar una resolución judicial es una característica propia de los procesos de conocimiento y constituye, además, una exigen-

cia básica del ejercicio de la autoridad judicial en sentido amplio.

El CNA ha previsto que la autoridad judicial deba adoptar sus decisiones tomando en consideración los informes técnicos. De acuerdo con el relevamiento, en el 28,3 % de los expedientes analizados en 2018 se verifica que se recabaron informes técnicos antes de adoptar la medida de protección, proporción que en 2010 era del 57 %.

Los informes técnicos de profesionales de distintas disciplinas permiten tener una mirada más completa de las complejas situaciones que deben ser resueltas de forma urgente en la justicia de familia especializada. En materia de responsabilidades y deberes de la defensa, la nueva redacción del artículo 119, en su literal E, prevé que el defensor deberá «requerir y tener en cuenta la opinión de técnicos y profesionales que hayan tenido conocimiento o intervención en la situación para que la defensa sea adecuada a las características individuales de quien defiende y de su contexto familiar y social».

LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Dentro del elenco de medidas de protección de derechos que pueden ser adoptadas en los procesos analizados, la institucionalización del niño, niña o adolescente reúne algunas características especiales. Es una medida que debe ser considerada como último recurso y tener carácter excepcional.³¹ No obstante, del relevamiento surge que en el 28,7 % del total de expedientes iniciados en 2010 y el 24 % de los iniciados en 2018 se dispuso la institucionalización como medida de protección.

31 La institucionalización —de acuerdo con la evidencia disponible— causa perjuicios a los niños, niñas y adolescentes que la sufren y debe ser limitada a casos absolutamente excepcionales y por períodos muy breves. Además de exponerlos a situaciones que pueden implicar graves violaciones a sus derechos, las instituciones no son el ámbito apropiado para los niños, y su permanencia allí genera atrasos en el desarrollo. López y Palummo, *Internados*, o. cit.; Palummo, *La situación de niños, niñas y adolescentes...*, o. cit.

Si bien este dato es similar para ambos años, se identificaron algunos cambios relevantes. En el período se observa una sustancial disminución del porcentaje de expedientes en los cuales no se adopta ninguna medida de protección, del 20,5 % en 2010 al 1,2 % en 2018.

Cuadro 7. Medidas adoptadas para todos los casos relevados. En porcentaje

	2010	2018
Cambios en la tenencia provisoria	16	25,7
Institucionalización	28,7	24,0
Medidas para responsables	24,1	21,0
Prohibición, restricción o limitación de la presencia del agresor en el domicilio o la residencia, los lugares de trabajo, de estudio u otros	2,1	13,9
Tratamiento ambulatorio médico, psicológico, etc.	2,7	3,9
Retiro del agresor de la residencia	0,6	3,9
Sistema de atención integral diurno	0,4	2,2
Resolución de lo relativo a las pensiones alimenticias, guarda, tenencia y visitas	0	0,7
Prohibición al agresor comunicarse, relacionarse, entrevistarse, etc., con la víctima y/o las demás personas afectadas	1,6	0,5
Reintegro al domicilio o residencia de la víctima que hubiera salido de allí por razones de seguridad personal	1	0,2
No se tomaron medidas	20,5	1,2
Otras	2,3	2,7

Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

Además, se registra un aumento de las medidas específicas para abordar situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes en estos procesos. Por ejemplo, las medidas de prohibición, restricción o limitación de la presencia de la persona identificada como agresora en el domicilio, la residencia, los lugares de trabajo, de estudio u otros representaban el 2,1 % de los casos en 2010, mientras que en 2018 alcanzaron al 13,9 %. El retiro del hogar o la residencia común de la persona identificada como agresora, que en 2010 alcanzaba apenas el 0,6 % de los casos, en 2018 llegó al 3,9 %. Por otro lado, aumentó el porcentaje de decisiones que im-

plican un cambio de la tenencia provisoria de los niños, niñas y adolescentes: en los expedientes de 2010 se verificaba en el 16% de los casos y en los de 2018 se observa en el 25,7%.

Estos cambios deben ser considerados junto con los relativos a las situaciones que originan los procesos de protección de derechos. Como se vio en el capítulo anterior, en los expedientes iniciados en 2018 las situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes presentan porcentajes más altos que en los de 2010.

Entre las modalidades de institucionalización, en general las disposiciones implican la internación en un *centro de atención permanente*, es decir en un centro del INAU dentro del sistema de protección integral de 24 horas, lo que se registró en el 66,4% de los casos en los que fue ordenada una institucionalización en el 2018. Las institucionalizaciones ordenadas en carácter de internación compulsiva o involuntaria representan el 18,7% del total de institucionalizaciones en el período referido. Por último, en porcentajes menores se identifican casos en los que la institucionalización fue decidida con la remisión a programas de atención integral o la *reinternación* de un niño, niña y adolescente que había sido intervenido previamente, por lo general en el marco de otro proceso anterior.

La internación compulsiva regulada por el artículo 121 del CNA —en la redacción dada por el artículo 323 de la ley 19.149, de 24 de octubre de 2013— estaba prevista para los niños, niñas o adolescentes con patologías psiquiátricas, que cursan episodios agudos vinculados al consumo de drogas o en caso de que se requiera un urgente tratamiento médico destinado a protegerlo de grave riesgo a su vida o su salud.³² Más tarde, la ley 19.747 dio nueva regulación al instituto, que en el artículo 120.7 pasó a denominarse «internación involun-

taria en programas de atención residencial en régimen de 24 horas». En esta nueva regulación se establece que la resolución judicial que la dispone debe fundamentarse en dictámenes especializados de profesionales competentes en la materia a que refiera cada problemática. Se prevé la posibilidad de que el INAU aplique directamente esta medida, mediando indicación médica y psicológica, cuando la internación obedezca a la situación de una niña, niño o adolescente que ponga en riesgo inminente su vida o la de otras personas, y dé cuenta inmediata al juez competente.³³

El cambio no es sustancial, salvo en lo que refiere a las potestades del INAU. Sin embargo, se ha mencionado la existencia de algunas incongruencias en relación con la Ley de Salud Mental (19.529, del 24 de agosto de 2017), que contiene una remisión al antiguo artículo 121 del CNA, así como «algunas interrogantes acerca de las garantías específicas para los procedimientos regulados en la Ley de Salud Mental».³⁴ No obstante, parece un tema que corresponde resolver conforme los principios generales, a favor de la aplicación de la disposición especial y posterior en el tiempo contenida en el CNA.

Las decisiones que implican una modificación de la tenencia provisoria de los niños, niñas y adolescentes intervenidos se incrementaron en el período: pasaron de 16% en 2010 a 25,7% en 2018. En los expedientes iniciados en 2018, estos cambios en el régimen de tenencia no implican otra cosa que la entrega a una persona que integra la familia. La mayor proporción corresponde a la entrega a las abuelas, lo que se registra en el 27,2% de los expedientes. Le siguen los cambios en la tenencia entre los progenitores; los niños, niñas o adolescentes pasan a los padres en un 23,3% de los casos y a las madres en un 13,6%. Únicamente en el 11,7% de

32 Para lo cual se establece la necesidad de una prescripción médica y un plazo máximo de 30 días, prorrogable si media indicación médica hasta el alta de internación. El INAU puede solicitar a la autoridad judicial la adopción de este tipo de medidas.

33 También se dispuso que esta modalidad de institucionalización corresponde como medida de último recurso, cuando sea imprescindible para preservar su vida o su integridad física. Además, se establece un plazo de 30 días con posibilidad de prórroga.

34 INDDHH-MNP-UNICEF, *La infancia...*, o. cit.

los casos se confiere la tenencia a una persona que no es familiar; en general se trata de vecinos o amigos de la familia. Con porcentajes menores se registran situaciones en las que se dispone la tenencia a favor de tías, abuelos, tías abuelas, tíos abuelos, hermanas y hermanos.

Las decisiones relativas a la institucionalización deben estar sujetas a revisión periódica por las autoridades; es la única forma de asegurar su carácter excepcional y temporal. Este criterio debe ser tenido en cuenta respecto de todo tipo de cuidado institucional, especialmente en el caso de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.³⁵ La directriz 67 de las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños prevé algunos contenidos específicos sobre esta obligación general:

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.

No obstante, hasta el momento de escribir este informe el CNA no preveía un mecanismo claro de seguimiento de las medidas adoptadas, como, por ejemplo, la realización de una audiencia de seguimiento. Tampoco se había establecido un régimen de realización de informes periódicos por parte de las instituciones que intervienen en estas situaciones. La ley 19.747 podría significar un avance en este aspecto, en cuanto hace responsable del con-

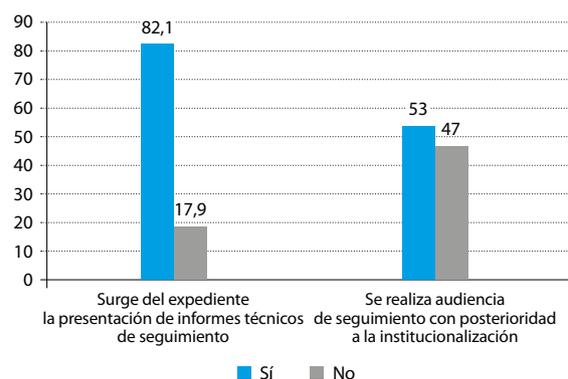
trol y la vigilancia de la internación a la autoridad judicial que la dispuso, y establece además que se deben adoptar las acciones que correspondan para superar la situación que motivó las medidas de institucionalización y asegurar la vida en familia del niño, niña o adolescente.

Pero la inexistencia de un criterio claro para revisar estas medidas en la normativa vigente al inicio de los expedientes analizados no significa la ausencia de toda forma de seguimiento. Este suele ser realizado mediante la solicitud de diversos informes que elaboran las instituciones donde se encuentran institucionalizados los niños, niñas y adolescentes intervenidos.

Las autoridades judiciales, en general, desarrollan su actividad dentro de las sedes judiciales. El proceso no prevé ninguna instancia que implique contacto directo de la autoridad decisora con los niños, niñas y adolescentes involucrados, excepto la posibilidad de que se realicen audiencias. Así, para tomar cualquier determinación sobre estas medidas es fundamental contar con informes técnicos de las instituciones que tienen a su cargo el abordaje de las situaciones y la ejecución de las medidas.

De acuerdo con la información relevada, en un 82,1 % de los casos analizados en 2018 se encuentra este tipo de informes en los expedientes examinados.

Gráfico 13. Informes y audiencias.
Año 2018. En porcentaje



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

35 CDN, artículo 25; Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, directriz 14; Comité de Derechos del Niño, observación general 9, *Los derechos de los niños con discapacidad*, cit., § 50.

La otra modalidad de trabajo hallada en los expedientes que podría contribuir a que se revisen

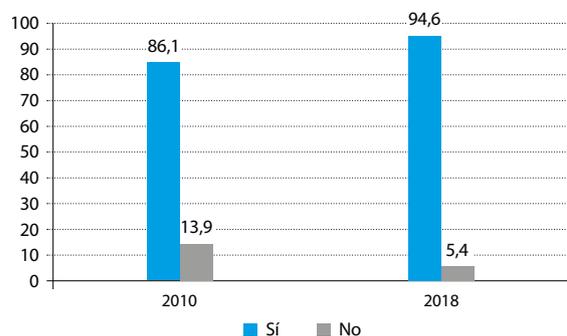
las medidas es la realización de una audiencia de seguimiento de la institucionalización ordenada. Esta práctica tiene una ventaja evidente: es una oportunidad para que la autoridad judicial tome contacto directo con las personas involucradas en la situación y pueda escuchar, o volver a escuchar, a los niños, niñas y adolescentes cuya institucionalización ordenó. Esta modalidad se verifica en el 53% de los casos analizados de 2018. No obstante, conforme la información relevada, la realización de esa audiencia de seguimiento no implica necesariamente que los niños, niñas y adolescentes sean oídos en el proceso, lo que se ha registrado en el 65,7% de los casos en los que hubo este tipo de audiencias.

El derecho a ser escuchado según su edad y grado de madurez debe ser respetado para todos los aspectos relativos a la situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección, lo que incluye, además de la disposición de la medida, su permanencia, su cese o su sustitución.³⁶

La redacción del CNA que estaba vigente cuando se iniciaron los expedientes considerados en este estudio (2010 y 2018) no refería expresamente a la posibilidad de que las medidas —incluidas las de institucionalización— pudieran ser modificadas o sustituidas. Sin embargo, fijaba plazos para la internación compulsiva y, en términos generales, exigía para todas las internaciones que su duración fuera la mínima posible; asimismo, imponía a la institución la obligación de promover la superación de la amenaza a los derechos para favorecer el egreso. En la práctica institucional, esto debía implicar al menos un esfuerzo orientado a favorecer el seguimiento y la revisión de las medidas de protección dispuestas.

36 Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, directriz 7; Comité de Derechos del Niño, observación general 12, *El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, § 29 y 30; Corte IDH, *Condición jurídica...*, o. cit., § 101 y 102; Palumbo, *La situación de niños, niñas y adolescentes...*, o. cit.

Gráfico 14. ¿Se lleva adelante alguna forma de seguimiento de las medidas? En porcentaje



Fuente: Observatorio del Sistema Judicial.

Al considerar todas las modalidades de seguimiento de las medidas que se han observado en los expedientes relevados, en el 86,1% de los casos en 2010 y en el 94,6% en 2018 se refiere alguna forma de seguimiento. También puede haber acciones de seguimiento posteriores al relevamiento, porque los expedientes incluyen tanto aquellos ya archivados como otros *en trámite* iniciados en los años referidos.

La información disponible en los expedientes sobre lo que ocurre con los niños, niñas y adolescentes en las instituciones es limitada. Entre los aspectos que suelen consignarse luego de adoptada la medida de institucionalización se encuentran los traslados entre centros del sistema de protección de 24 horas del INAU. En 17 de los 107 expedientes iniciados en 2018 se registraron traslados, en algunos casos en más de una oportunidad para el mismo niño o niña.

También es usual que en los expedientes se mencione la existencia de hermanos o hermanas del niño, niña o adolescente institucionalizado.³⁷

37 Las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, en su directriz 17, disponen que los hermanos que mantienen los vínculos fraternos en principio no deberían ser separados para confiarlos a distintos entornos de acogimiento alternativo, a menos que exista un riesgo evidente de abuso u otra justificación que

Entre los expedientes de 2018, de 51 casos en los que consta este tipo de información, en 16 se verificó que los hermanos o hermanas también se encontraban institucionalizados. En nueve de casos los hermanos o hermanas estaban en la misma institución; en cuatro se daba una situación mixta, porque algunos se encontraban en el mismo centro y otros en un centro diferente, y además se identificaron dos casos en que todos estaban separados en diferentes centros. Se trata de casos en un total de 107 expedientes en los cuales se adoptaron medidas de institucionalización.

Si bien, como se ha expresado, el expediente judicial tiene algunas limitaciones como fuente para el análisis de la trayectoria de niños niñas y adolescentes dentro del sistema de protección, ha permitido identificar algunas dificultades desde la perspectiva de los estándares aplicables. Los traslados y la separación de hermanos en diferentes centros son aspectos que suelen justificarse apelando a las características de la gestión burocrática del sistema: entre otras, el establecimiento de franjas etarias de atención en los centros y la existencia de un perfil de trabajo que apunta a la especialización para el abordaje de determinadas situaciones. En estos casos puede ser relevante incorporar una forma de trabajo que, además de contemplar los estándares normativos, tome en cuenta el impacto de ese tipo de decisiones en la vida, el bienestar emocional y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección.

responda al interés superior del niño. En cualquier caso, habría que hacer todo lo posible para que los hermanos puedan mantener el contacto entre sí, a no ser que ello fuera contrario a sus deseos o intereses. Es importante destacar que la ley 19.747, del 19 de abril de 2019, ha incluido en el CNA una disposición específica relativa al tema, conforme la cual, mientras dure la internación, se debe procurar mantener los vínculos familiares y, en particular, la no separación de los hermanos, salvo en los casos de imposibilidad, en los que se debe garantizar un contacto fluido (artículo 120.8.C).

CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LAS PRÁCTICAS JUDICIALES

Las modificaciones normativas más recientes —introducidas por la ley 19.747³⁸— referidas a las condiciones de la internación en programas de atención residencial en régimen de 24 horas y a su supervisión pueden significar un cambio importante. No obstante, la ley no ha avanzado en el establecimiento de un mecanismo estructurado de revisión periódica.

Es claro que no se ha pretendido en estos párrafos abordar el tema de las políticas públicas y los programas implementados para preparar el egreso del sistema de protección de los niños, niñas y adolescentes que han sido institucionalizados. Es un tema muy amplio que ha sido objeto de algunos estudios específicos en los últimos tiempos. Tampoco se ha procurado realizar un monitoreo de la situación de institucionalización. En los últimos años ha habido avances relevantes en esta materia, en especial con la puesta en funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), en el marco del trabajo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.³⁹ No obstante, un tema relevante y poco explorado —tanto desde la perspectiva de la formulación de programas específicos como del desarrollo de funciones de monitoreo— es el del impacto de las decisiones y las intervenciones de la administración de justicia sobre estas políticas públicas.

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. La información disponible expone múltiples desafíos

38 Nuevo artículo 120.8 del CNA.

39 El MNP es un organismo de control y de colaboración de carácter autónomo e independiente de los poderes del Estado, creado por mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes.

en este aspecto. Los tiempos de permanencia promedio son muy extensos, si bien presentan importantes variaciones según la edad de los niños, niñas y adolescentes, y se prolongan aún más en los centros para la atención de situaciones de discapacidad, incluso luego de alcanzada la mayoría de edad.⁴⁰

La permanencia de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de cuidado y protección por períodos muy largos es una consecuencia de la inexistencia o deficiencia de los mecanismos de revisión periódica, tal como se ha expresado en algunos estudios regionales aplicables a la situación analizada.⁴¹

40 INAU-UNICEF, *Estudio de población...*, o. cit.

41 CIDH, *El derecho del niño...*, o. cit.

CONCLUSIONES

Este nuevo estudio sobre las prácticas de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo ha permitido identificar cambios y continuidades. La información relevada ha sido útil para reflexionar sobre los impactos de las modificaciones normativas más recientes en el funcionamiento del sistema, las que de forma incipiente comienzan a dar lugar a algunas transformaciones en las prácticas institucionales.

Las actuaciones del Poder Judicial representan un aspecto central dentro de las políticas públicas establecidas para la garantía y la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia. Esto implica reconocer que en el ámbito judicial no solo se abordan casos concretos, situaciones que son gestionadas en el marco de expedientes judiciales, sino que mediante esas actuaciones se ejecutan políticas públicas.

Además, se trata de un área dentro de la administración de justicia que fue objeto intensas transformaciones en la ciudad de Montevideo, que pasó de cuatro sedes judiciales a doce juzgados con competencia en familia especializada, las que fueron incrementando sus materias de competencia y, consecuentemente, perdiendo especialidad. Los cambios, tanto normativos como institucionales, referidos en este informe dan cuenta de la importancia que ha tenido el tema en la agenda legislativa y judicial.

Los años posteriores a la aprobación del CNA también han sido muy importantes para la construcción de estándares específicos en el ámbito del

derecho internacional de los derechos humanos. En efecto, en 2009 se aprobaron las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, que en buena medida han contribuido al desarrollo de cambios normativos e institucionales en muchos países. No obstante, la CDN ya consagraba en su artículo 20 algunos estándares para la protección de la infancia y la adolescencia temporal o permanentemente privada de su medio familiar, o cuyo superior interés exige que no permanezca en dicho medio, y establecía la obligación de las autoridades de garantizarle protección y asistencia especiales.

En los procesos analizados en este informe son intervenidos niños, niñas y adolescentes especialmente vulnerados y sobreintervenidos. La información relevada documenta que buena parte de la población intervenida se ha desafiliado del sistema educativo y da cuenta de situaciones de trabajo infantil, entre otras vulneraciones de derechos. También fue posible observar que poco más de uno de cada cinco niños, niñas y adolescentes para quienes se adoptó una medida de institucionalización ya había sido internado en el marco de un proceso anterior.

Las situaciones abordadas en el ámbito judicial son detectadas por una pluralidad de instituciones y personas —especialmente por los familiares y vecinos de los niños, niñas y adolescentes intervenidos—, y existe una práctica consolidada de que quienes detectan estas situaciones las deriven a la autoridad policial. Es probable que esto tenga

relación con las condiciones del acceso a la justicia. Como se ha analizado, en los últimos años ha aumentado considerablemente la cantidad de sedes judiciales de familia especializadas en la ciudad de Montevideo, pero este aumento de la cantidad de turnos no ha sido acompañado por ninguna forma de descentralización territorial, mientras que las dependencias policiales se encuentran desplegadas en el territorio.

En cuanto a las situaciones que dan lugar a la institucionalización, se observa como motivo más relevante la violencia contra niños, niñas y adolescentes, en una proporción creciente. Según el relevamiento realizado, en el 27,4% de los casos de 2018 en los que se adoptó una medida de institucionalización, esta fue motivada por una situación calificada como *maltrato*, lo que en 2010 ocurría en el 17,2% de los casos. Asimismo, los casos de abuso sexual en 2010 representaban el 5,3%, mientras que en 2018 el porcentaje ascendió a 9,4%.

Estos cambios se verifican al tiempo que aumenta la utilización de medidas específicas para abordar situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes en estos procesos, como es el caso del retiro del agresor del hogar o residencia común, o la medida de prohibición, restricción o limitación de la presencia la persona identificada como la agresora en el domicilio, la residencia, los lugares de trabajo, estudio u otros.

En definitiva, las situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes han cobrado mayor relevancia en la agenda legislativa y en las prácticas institucionales, especialmente a partir de la ley 19.747, del 19 de abril de 2019. La creación y posterior consolidación del SIPIAV en el marco de las políticas públicas es un aspecto que da cuenta de esta mayor visibilidad y relevancia del tema.

Las medidas que implican la institucionalización fueron dispuestas en similar proporción en los dos años considerados: en el 28,7% de los expedientes relevados del 2010 y el 24% de los de 2018. Estos porcentajes revelan cierta estabilidad en este tipo de prácticas, más allá de los importantes cambios normativos que se han reseñado. En el último año referido también aumentaron en

porcentaje las decisiones que implican un cambio en la tenencia provisoria de los niños, niñas y adolescentes, que pasaron de 16% de los casos en 2010 a 25,7% en 2018.

En cuanto al proceso judicial, en este informe se han abordado aspectos elementales de cualquier procedimiento para tomar decisiones en el ámbito público: el establecimiento de un trámite previsible, la realización de actividades tendientes a obtener información, garantías para las personas cuyos derechos se encuentran en juego, en especial, la posibilidad de contar con asistencia letrada y de ser oídas.

Las reformas legales más recientes —en particular la ley 19.747— pueden generar las transformaciones necesarias para solucionar varias de las dificultades que han sido referidas. En cuanto al proceso, la nueva normativa remite a los artículos 59 a 64 y 68 a 69 de la ley 19.580, de 22 de diciembre de 2017, indicando que se debe tener especialmente en cuenta lo dispuesto en los artículos 9, 45 y 46 de dicha ley. Esta normativa refiere a los procesos de protección en el ámbito judicial para el abordaje de las situaciones de violencia basada en género. En este sentido, se regulan el procedimiento de denuncia, notificaciones, audiencia inicial y evacuatoria, comparecencia, preceptividad de la defensa letrada de los niños, niñas y adolescentes, prohibición de confrontación, medidas cautelares y brevedad de los plazos en el régimen recursivo, entre otros aspectos.

No es la primera vez que se establece por remisión el trámite aplicable —antes se remitía al artículo 321 del Código General del Proceso—; sin embargo, por años y con diversos argumentos, este trámite judicial legalmente previsto nunca se consolidó como práctica institucional.⁴²

42 Esta circunstancia fue documentada en un informe anterior del osj. Véase *Discurso y realidad: Segundo informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Montevideo: Movimiento Nacional Gustavo Volpe (MNGV) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2009.

La ley 19.747 también modificó el *régimen de urgencia* establecido originariamente en el CNA, conforme el cual, para adoptar medidas que requirieran intervención inmediata, en Montevideo era competente la justicia de familia especializada, y, una vez adoptadas esas medidas, las actuaciones debían remitirse al juzgado de familia que por turno correspondiera al asunto, que era un juzgado letrado de familia general, no especializado.

De acuerdo con la normativa ahora vigente, cumplidas las medidas de restitución o protección dispuestas, el trámite se reserva sin perjuicio del seguimiento y el control que disponga la autoridad jurisdiccional, hasta su archivo. Si bien esto representa un avance, no se estableció un mecanismo estructurado de seguimiento y revisión de las medidas. Todo esto debería ser considerado en el marco de un abordaje específico para los casos de institucionalización. La idea de mínima duración de este tipo de medidas requiere mecanismos de revisión ajustados a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. 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.

Transformar esa realidad requiere voluntad política y reformas normativas, pero también se necesitan acciones orientadas a transformar prácticas institucionales arraigadas, algunas de las cuales se han identificado en este estudio. La aprobación del CNA generó cambios en las políticas públicas y en la forma de prestar servicios sociales a la infancia y la familia, pero aún 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 institucionalización. El proceso de implementación debería involucrar no solo a las autoridades judiciales y administrativas comprometidas en la temática y a quienes se desempeñan profesionalmente en dichas instituciones, sino también a las personas intervenidas por estos procesos, en especial los niños, niñas y adolescentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Baraldi, C., y T. Cockburn, «Introduction: Lived Citizenship, Rights and Participation in Contemporary Europe», en *Theorising Childhood*, Cham: Palgrave Macmillan, 2018, pp. 1-27.
- Cantwell, N., J. Davidson, S. Elsley, I. Milligan y N. Quinn, *Avanzando en la implementación de las «Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños»*, Glasgow: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, 2012.
- Castro-Gómez, S., *Historia de la gubernamentalidad. Razon de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*, Bogotá: Siglo del Hombre, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar y Universidad Santo Tomás de Aquino, 2010.
- CIDH, *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, Washington D. C.: CIDH, 2013.
- CIDH, Informe 83/10, caso 12.584, fondo. *Milagros Fornerón y Leonardo Aníbal Fornerón, Argentina*, Washington D. C.: CIDH, 2010.
- Comité de los Derechos del Niño, *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, observación general 13, CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011.
- Comité de los Derechos del Niño, *El derecho del niño a ser escuchado*, observación general 12, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009.
- Comité de los Derechos del Niño, *Los derechos de los niños con discapacidad*, observación general 9, CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2007.
- Comité de los Derechos del Niño, *El VIH/sida y los derechos del niño*, observación general 3, CRC/GC/2003/3, 17 de marzo de 2003.
- Corte IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, opinión consultiva OC-17/02, 28 de agosto de 2002.
- Foucault, M., *Seguridad, Territorio, Población. Curso de Michel Foucault en el collège de France (1977-1978)*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2006.
- Franklin, B., «Children's rights and media wrongs: changing representations of children and the developing rights agenda», en B. Franklin (ed.), *The New Handbook of Children's Rights*, Londres: Routledge, 2001.
- Freeman, M., «The Value and Values of Children's Rights», en A. Invernizzi y J. Williams (eds.), *The Human Rights of Children*, Farnham (RU) y Burlington (EUA): Ashgate, 2011.
- García Méndez, E., y M. Beloff (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)*, Bogotá: Temis, 3.ª ed., 2004.
- García Méndez, E., y M. del C. Bienchi, *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*, Buenos Aires: UNICRI y Galerna, 1991.
- García Méndez, E., y E. Carranza (coords.), *Infancia, adolescencia y control social en América Latina. Argentina, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Venezuela. Primer informe*, Buenos Aires: Depalma, 1990.
- García Méndez, E., y E. Carranza (eds.), *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*, Buenos Aires: Galerna, UNICEF, UNICRI e ILANUD, 1992.
- Gordon, C., «Governmental Rationality: An Introduction», en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault effect. Studies in governmentality*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

- INAU-UNICEF, *Estudio de población y de capacidad de respuesta en el sistema de protección 24 horas de INAU. Relevamiento de recursos humanos y de niños, niñas y adolescentes atendidos*, Montevideo: INAU-UNICEF, 2021.
- INAU, *Manual de procedimientos para el sistema de protección integral de 24 horas*, Montevideo: INAU, 2019.
- INDDHH, MNP y UNICEF, *La infancia que no queremos ver. Encierro y salud mental de niñas, niños y adolescentes*, Montevideo: INDDHH, MNP y UNICEF, 2021.
- Lemke, T., *Foucault, governmentality, and critique*, Londres: Routledge, 2015.
- Liebel, M., «Introduction», en M. Liebel, K. Hanson, I. Saadi y W. Vandenhole (eds.), *Children's Rights from Below*, Londres: Palgrave Macmillan, 2012.
- López, A., y J. Palummo, *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*, Montevideo: Fundación Justicia y Derecho y UNICEF, 2013.
- Palummo, J. (coord.), *Discurso y realidad: Segundo informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Montevideo: MNGV y UNICEF, 2006.
- Palummo, J. (coord.), *Discurso y realidad: Segundo informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Montevideo: MNGV y UNICEF, 2009.
- Palummo, J., *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*, Panamá: Oficina Regional de UNICEF, 2013.
- Rose, N., y P. Miller, *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*, Hoboken: John Wiley & Sons, 2008.
- Rose, N.; Miller, P., «Political power beyond the State: problematics of government», *The British Journal of Sociology*, vol. 61, 2010, pp. 271–303.
- Stalford, H., «The broader relevance of features of children's rights law: the "best interests of the child" principle», en E. Brems, E. Desmet y W. Vandenhole (eds.), *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape*, Londres: Routledge, 2017.
- Vandenhole, W., «Distinctive characteristics of children's human rights law», en E. Brems, E. Desmet y W. Vandenhole (eds.), *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape*, Londres: Routledge, 2017.

