



Universidad  
Nacional  
de Córdoba



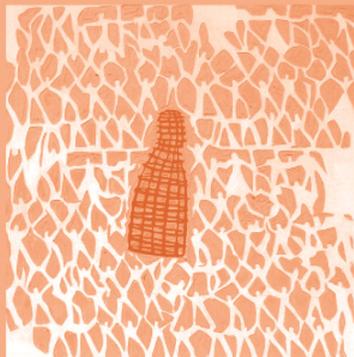
Secretaría  
de Extensión  
Universitaria



OBSERVATORIO  
DERECHOS HUMANOS



Comisión  
y Archivo  
Provincial de la  
Memoria



# MIRAR TRAS LOS MUROS

## SÍNTESIS

**Tercer informe de la Comisión de la Memoria.**  
Mirar tras los Muros: Situación de los derechos  
humanos de las personas privadas de libertad en  
Córdoba

## A diez años de políticas públicas de memoria en Córdoba:

*Reflexiones para encarar los nuevos desafíos en la tarea de gestión colectiva del Estado.-*

Lucía Bonafé

### **Resumen ejecutivo:**

El presente capítulo tiene por intención describir y con ello reflexionar acerca de diez años de políticas públicas de memoria en la provincia de Córdoba al cumplirse el próximo 22 de marzo del año 2016 diez años de la sanción por unanimidad de la Ley provincial N° 9286 que creó el Archivo y Comisión Provincial de la Memoria. Asimismo a lo largo de este proceso de construcción de políticas de Estado en relación a memoria y derechos humanos, se sumó bajo la órbita de la Comisión Provincial la gestión de dos sitios de memoria más, con la apertura del Ex CCDTyE La Perla en el año 2008 y del Ex CCD La Rivera el año 2010. De esta manera se intentará plasmar en el capítulo correspondiente a memoria y derechos humanos del presente Informe “Mirar tras los muros” 2015 un balance crítico acerca del camino recorrido a lo largo de estos años construyendo una manera novedosa y profunda de la instauración de políticas en el marco del Estado democrático de derecho. Se intentará en el presente resumen, identificar desde la Comisión Provincial de la Memoria las principales ideas que se desarrollarán con mayor profundidad en el Informe final del 2015 cuya presentación completa se realizará en el año 2016.

Resulta interesante dar cuenta a partir de profundas consideraciones teóricas de científicos sociales argentinos que han abordado la temática, las dimensiones por las que atravesó la construcción de políticas públicas de memoria tanto en el país como en la provincia de Córdoba. En tal sentido es posible destacar la interesante y siempre constante nota con la que el Movimiento de Derechos Humanos en la Argentina se ha caracterizado y que se vincula con el constante juego político de socialización de lo privado, de lo íntimo, de lo familiar en la arena pública con el objetivo de un fortalecimiento cada vez mayor de la democracia en contraste con nuestro pasado reciente.

A lo largo de la dictadura militar el trabajo tenaz y con poca visibilidad mediática por parte de las organizaciones de familiares, abuelas y madres fue clave para la institucionalización de la CONADEP a nivel nacional y de las Delegaciones en las distintas provincias en el gobierno democrático del Dr. Raúl Alfonsín. La titánica tarea consistió en la recepción de casos, sistematización de información, identificación de los lugares que funcionaron como centros clandestinos de detención, denuncia pública del genocidio, exigencia de aparición con vida de sus hijos y restitución de identidad de los niños apropiados. La presentación del Informe CONADEP- Delegación Córdoba- en septiembre del año 1984 en la casa de Gobierno puso de manifiesto un extenso listado de lugares que habían funcionado en la dictadura militar como Centro Clandestinos de Detención a lo largo y a lo ancho de la provincia. Ludmila Catela Da Silva, intelectual reconocida en la temática y Directora del Archivo Provincial de la Memoria desde su creación hasta el año 2015, afirma que *“durante los primeros años de democracia se dio una fuerte institucionalización por parte del Estado para lograr sancionar a los culpables y buscar la verdad de*

lo ocurrido durante la última dictadura militar.”<sup>1</sup> En este marco Da Silva Catela refiere que “durante toda la década del ochenta y buena parte de los años noventa, las memorias de los familiares y víctimas de la represión oscilaron entre la toma de la palabra y el silencio. Primero encontraron un marco de ‘escucha’ en los juicios y en parte de la sociedad que decía comenzar a comprender lo sucedido y se preguntaba cómo había sido posible. (...) A partir de las leyes del perdón, los familiares y víctimas, optaron por un silencio estratégico y fortalecieron sus relatos en la construcción de memorias subterráneas, como una estrategia de rechazo a la idea de reconciliación impuesta por el gobierno nacional y exigiendo verdad y justicia.”<sup>2</sup> El gobierno de Carlos Saúl Menem instaló definitivamente en el discurso oficial la idea de una reconciliación o pacificación como necesaria para la consolidación de la democracia en la Argentina. En este sentido se ha señalado que “después del juzgamiento ‘ejemplar’ siguió un perdón ‘general’”<sup>3</sup>

Es a lo largo de este contexto político de impunidad, en que los familiares y abuelas trazan con mayor claridad los ejes iniciales que luego se adoptarían como política pública de memoria con la sanción de la ley de creación de la Comisión Provincial de la Memoria. A través de las marchas y señalizaciones públicas de los espacios denunciados como ex Centros Clandestinos, el trabajo en conjunto con los barrios y vecinos que circundaban esos lugares en la reconstrucción de memorias territoriales, la denuncia pública indicando los lugares que aún seguían funcionando como dependencias del Estado por los que se había instaurado la lógica represiva, los primeros caminos judiciales en el marco de los denominados “juicios por la verdad” en los que se describía con fundamento en prueba objetiva la disposición física de cada uno de esos lugares que habían funcionado como Centros Clandestinos de Detención, se fue consolidando el contenido de la política pública de memoria que ha desarrollado a lo largo de estos años de experiencias diversas.

En el año 2006 y a partir de la decisión política del Gobierno nacional presidido por Néstor Kirchner, quien había realizado la apertura de la Ex ESMA en el año 2004, se logra la recuperación para toda la sociedad del Ex CCD D2 en cuyo edificio comenzó a funcionar el Archivo y Comisión Provincial de la Memoria. La articulación de los Organismos de Derechos Humanos de Córdoba en un espacio de gestión de políticas públicas de memoria integrada con otros poderes del Estado y la Universidad, inició una nueva etapa caracterizada por el recorrido de un camino de institucionalización de estos temas en el corazón de un Estado democrático. De esta manera a la dimensión de constante juego entre lo privado y lo público, se le agregó una nueva basada en la experiencia de las organizaciones de Derechos Humanos en conjunto con otras dependencias estatales de creación, concreción y evaluación de políticas públicas de memoria.

La Ley de creación del Archivo y Comisión Provincial de la Memoria instituye en su articulado dos ejes que resultan relevantes, más allá del resto de su articulado que en integración también es importante. En primer término el art. 1 de la Ley 9286 establece la creación de la institución del Archivo como organismo con plena *autonomía funcional y económica* para el desarrollo de sus funciones y atribuciones consagradas legalmente. Asimismo el art. 8 de la misma Ley crea la Comisión Provincial de

---

<sup>1</sup> Da Silva Catela, L. (2005) “Desaparición, violencia política y dictadura en Argentina. Mapas de la violencia, políticas y ciclos de memoria” Seminario Internacional sobre memoria e historia, 26 al 30 de septiembre 2005. Guatemala, C.A.

<sup>2</sup> Da Silva Catela, L. Op. Cit.

<sup>3</sup> Da Silva Catela L. Op. Cit.

la Memoria con la función de *asesorar, ejecutar, garantizar y velar* por el cumplimiento de los objetivos y atribuciones consagrados y su art. 9 determina la composición de la misma, esto es, su *integración* a través de representantes de los tres poderes del estado provincial, del ámbito universitario y de los organismos de Derechos Humanos. De esta manera se instala en la orgánica del Estado una experiencia inédita de gestión de políticas públicas, caracterizada por una tensión entre la materialización de la autonomía y de la articulación integrada con la administración central del Estado provincial. Es así que el eje central de discusión colectiva por parte de la Comisión pivotó siempre en la construcción de consensos entre todos sus integrantes, entre los que se encuentran los poderes del Estado provincial, y en garantizar una manera autónoma y responsable tanto de selección y consecución del contenido de esas políticas públicas de memoria, como del manejo presupuestario independiente dentro de las reglas administrativas estatales. No existen en la experiencia estatal de la provincia lógicas de gestión colectivas con organismos de derechos humanos de la sociedad civil, poderes institucionales y la universidad pública. Es posible establecer entonces, que frente a un tema particular y propio de la agenda de las democracias post-dictatoriales se instauró una manera particular de llevar adelante esas políticas públicas. Es decir que para un objetivo estratégico se seleccionó, de manera colectiva, una manera novedosa de desarrollar la gestión pública, estrategia que implica en sí misma democratizar la lógica tradicional de organización política del Estado. Los Sitios de memoria provinciales enmarcados bajo la órbita política e institucional de la Comisión Provincial de la Memoria son órganos gubernamentales cuya constitución orgánica está más cercana a los sectores sociales que a la lógica administrativa generalizada.

En el proceso de trabajo y de trayectoria de gestión de la Comisión Provincial de la Memoria se incluye la definición y discusión del reglamento interno de la misma, la identificación de perfiles y la posterior elección de las personas a cargo de dichas instituciones, la determinación colectiva de los proyectos institucionales de cada espacio para su posterior evaluación, la conformación y elevación del presupuesto anual para el funcionamiento de los Sitios, su posterior control de ejecución y exigencia de cumplimiento. A lo largo del proceso de trabajo de estos diez años consideramos que se ha consolidado un perfil novedoso en la manera de gestionar el Estado, tanto en la estructura estatal -con los diferentes vaivenes que como órgano público hemos tenido con la administración central provincial-; como con el imaginario social, ya que hemos podido articular miradas y estrategias con otras organizaciones e instituciones con el objetivo de territorializar cada vez más la política pública de memoria.

Es desde el trabajo en agenda con los derechos humanos y memoria y a partir de reuniones con diferentes ámbitos sociales, que la Comisión Provincial de la Memoria decidió en el año 2012 crear un Programa dentro de su orgánica general destinado al trabajo de confección de un Informe orientado a monitorear las condiciones de cumplimiento de los derechos humanos de personas alojadas en lugares de encierro en la provincia. La delimitación como objetivo de trabajo centrada en el ejercicio de vinculación de los derechos humanos y espacios de encierro, es a una temática central dentro del cúmulo de ideas consagrado en términos de derechos humanos. La tarea política sostenida por los organismos orientada en el fortalecimiento de una sociedad democrática, estuvo siempre basada en la identificación de continuidades y de rupturas con nuestro pasado reciente, no sólo en términos institucionales sino, más profundamente, en relación a prácticas habituales o condiciones que habilitan dinámicas sociales determinadas. De esta manera el eje *lugares de encierro*, así como los ejes

desmantelamiento del aparato represivo, democratización del poder judicial e instauración de una política de seguridad orientada a una seguridad en derechos, resultan relevantes para identificar ámbitos de nuestra sociedad que aún deben ser revisados colectivamente en clave democrática, inclusiva y de respeto de los Derechos Humanos.

Para finalizar es necesario plantear en términos sintéticos la variedad de desafíos a los que la Comisión Provincial de la Memoria se está enfrentando y que deberá encarar hacia un fortalecimiento de las instituciones a través de las que se gestionan políticas públicas de memoria. Políticamente, es necesario resolver cómo dar continuidad a esta manera particular de gestión sin perder en el camino la necesaria tensión constructiva entre autonomía funcional y económica y articulación estatal para la realización de políticas públicas, lo que importa encontrar soluciones eficientes y eficaces que eviten quedar en las trampas en una lógica burocrática estatal. Siempre en el marco de la legalidad.

Asimismo en la tarea de los Organismos de interpelar al Estado para la instauración de políticas públicas con contenido en las banderas históricas de Memoria, Verdad y Justicia, resulta también desafiante cómo lograr una transición en términos generacionales y una incorporación ordenada de cada vez más amplios sectores de la sociedad para el trabajo de temáticas tan sensibles como lo implica la política pública de memoria. Finalmente es una apuesta a futuro la tarea de provincializar cada vez más la política pública de memoria y con ello la tarea de la propia Comisión en un marco de manejo responsable y eficiente de los recursos para, así, territorializar con mayor profundidad la memoria.

Entendemos la tarea de memoria en términos de *memoria dinámica*, en donde el objetivo no es mantener y “momificar” la historia pasada, sino articular el pasado con las prácticas y representaciones actuales. Es decir, que el objetivo no es sólo mostrar lo ocurrido antes, sino también interpelar a los demás a través de la potencialidad de lugar en sí mismo: *“la posibilidad de transmitir experiencias, políticas de memorias, acercar información a aquellos que la demandan, pero sobre todo inquietar y dejar espacio para que el “otro” se haga preguntas”*<sup>4</sup>. En momentos de cambios políticos tan particulares por los que está transitando en la actualidad el país nunca está de más recordar que el debate actual sobre la lucha contra la impunidad, por la verdad, la justicia y la reparación, no es una problemática centrada en una mera revisión del pasado, sino que se trata del abordaje cuestiones de importancia central para el presente y el futuro del país. La tarea de reflexión en términos de pasado reciente es la tarea política de materialización de la exigencia de un *Nunca más* en nuestro país y, con ello, el monitoreo y la revisión siempre constante de cada practica institucional o diseño estatal que implique la vulneración de los derechos humanos para garantizar cada día una democracia más inclusiva.

---

<sup>4</sup> DA SILVA CATELA, Ludmila. “Situar La Perla. Los CCD como territorios de memorias conquistados” Córdoba, 2007. p. 44

## EL DERECHO A LA SALUD MENTAL EN CÓRDOBA 2015.

### CONSOLIDANDO LOS PROCESOS DE ACCIÓN COLECTIVA

*Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos*<sup>5</sup>

Integrantes: Jacinta Burijovich, María Paz Caminada Rossetti, Solana Yoma, Soledad Buhlman, Ana Heredia, Rodrigo Díaz, María Laura Dall' amore, Sol del Carpio, Laura Atala, Melisa Herranz, Natalia Monasterolo, Elizabeth Bertorello, Paola Blanes, Natalia Fernández, Omar Barrault, Iván Ase, Anna Szlejcher, Jessica Ferreyra, Lucrecia Bertoni, Cecilia Berra, Jeremías Miretti

#### Resumen Ejecutivo

A fines de 2010 fueron sancionadas las leyes de salud mental tanto a nivel nacional como provincial a partir de las cuales se restituyeron y ampliaron derechos a las personas con padecimiento mental.

Las leyes de Salud Mental tienen por objetivo construir una política pública de salud mental desmanicomializadora, encuadrada en la estrategia de APS y garante del derecho al acceso a los servicios de salud mental, en todo el territorio provincial, a todos/as los ciudadanos/as. Un listado provisorio de los objetivos propuestos por esta normativa estaría integrado por los siguientes:

- Conformar una red provincial de dispositivos alternativos (no manicomiales) en salud mental.
- Transformar las viejas instituciones asilares respetando los derechos laborales de sus trabajadores.
- Priorizar el primer nivel de atención en salud mental, así como, los servicios de salud mental en hospitales generales.
- Lograr mecanismos de coordinación intersectorial e interjurisdiccional.
- Dotar de los recursos presupuestarios, tanto a nivel provincial como municipal, acorde con los estándares internacionales.
- Fortalecer los mecanismos regulatorios del estado dirigidos tanto a efectores estatales como privados.
- Promover el fortalecimiento de la sociedad civil en el campo mediante la creación de organizaciones públicas no estatales conformadas por pacientes, ex - pacientes, familiares o personas en general que aboguen por la defensa de los derechos humanos en el sector.
- Transformar los dispositivos de formación del RRHH (grado, postgrado) acorde con los principios de la política a impulsar.
- Habilitar mecanismos de participación social en las instancias de diseño, implementación y evaluación de las políticas de salud mental.
- Construir herramientas de producción y difusión de información epidemiológica en salud mental.

---

<sup>5</sup> <http://monitoreosmyddhh.com.ar/>

Mail: [observatoriosmyddhh@gmail.com/](mailto:observatoriosmyddhh@gmail.com/)

Facebook: Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos

- Elaborar indicadores de medición de derechos en el sector.
- Apoyar la aparición de una fuerte cultura sanitaria pública entre los actores más relevantes del campo.
- Estimular procesos de revisión de toda la normativa legal contradictoria aún con la nueva ley.
- Establecer equipos interdisciplinarios de salud mental en toda la provincia.
- Integrar la política de salud mental a la estrategia de atención primaria de la salud en la provincia.
- Definir una política de acceso universal y gratuito a los medicamentos definidos como esenciales.
- A cinco años de esta nueva legislación, se requiere un análisis de los avances concretos en términos de las políticas públicas implementadas, las capacidades estatales desarrolladas, los acuerdos intersectoriales logrados, los dispositivos existentes y faltantes y las nuevas problemáticas generadas.

Este tercer informe tiene como objetivos avanzar en el análisis a partir del relevamiento de la situación de los derechos humanos de las personas con padecimiento mental dentro y fuera de las instituciones manicomiales, identificar los efectos que algunas de las iniciativas llevadas adelante han producido sobre la vida de los sujetos que requieren atención en salud mental y también, sobre los problemas que se han evidenciado a partir de hechos que, si bien no son producto de la política de salud mental, permiten constatar los déficit en las respuestas que hasta el momento ha dado el Estado provincial en esta área. También se incluyen aquí, dimensiones relevantes que amplían la comprensión sobre las políticas de salud mental y propuestas para monitorear, acompañar y adecuar las prácticas para el avance en el cumplimiento de derechos. Por último, y como un punto especial que caracteriza al año 2015, las acciones colectivas de los actores en salud mental que han permitido la consolidación de procesos de visibilización y organización muy importantes en un campo que inicialmente se caracterizaba por su debilidad organizativa.

### **1. Déficit de capacidades estatales para la plena implementación de las leyes de salud mental**

Analizar las *capacidades estatales*<sup>6</sup> para la implementación de los nuevos marcos normativos en salud mental es reflexionar sobre los procesos políticos de construcción necesarios para garantizar derechos sociales y el lugar que ocupan en ellos la participación ciudadana y los movimientos sociales. Definidos los objetivos que deben ser alcanzados, ahora se hace necesario determinar el déficit de capacidades estatales que se opondrían a que las acciones que deben ser emprendidas efectivamente se concreten y logren los objetivos esperados.

La nueva normativa pone en tensión la gestión pública y evidencia las debilidades estructurales de la misma. La garantía universal de derechos sociales requiere más que buenos marcos normativos. Sin desconocer el valor de estos, se necesita, además, un Estado que disponga de las capacidades tecno-políticas adecuadas para implementar políticas públicas que puedan poner en movimiento las

---

<sup>6</sup> Autores: Ase, Iván; Burijovich, Jacinta.

prescripciones legales. Es por esto que el debate en torno a la construcción de capacidades estatales pasa a ser crucial. Debate que deberá otorgar, imprescindiblemente, un lugar al rol que deben jugar la participación ciudadana y los movimientos sociales al respecto. Y en este punto, la experiencia reciente en el campo de la salud mental vuelve a ser paradigmático. En el informe *Mirar tras los Muros 2014*, ya habíamos señalado algunos de dichos *déficits* tales como las dificultades para la coordinación interjurisdiccional e intersectorial y las carencias en garantías de protección judicial a los sujetos con sufrimiento psíquico.

En relación a la *restricción presupuestaria*<sup>7</sup>, en los dos informes anteriores sostuvimos que a pesar de la sanción de la Ley de Salud Mental 9848, el gobierno provincial sigue manteniendo la asignación para el sector de manera inmodificable en torno al 6% del total para salud, inclusive, según el año, con una leve tendencia a la baja. El presupuesto destinado a la salud mental es un indicador significativo a atender, ya que sus carencias, resultan una importante barrera en la implementación de políticas. Los estándares internacionales establecen que el 10% del presupuesto de salud debe destinarse a salud mental. Si se consideran los últimos ejercicios presupuestarios (a partir de la sanción de la ley en el año 2010) ninguno alcanza este objetivo y, por el contrario, el presupuesto de salud mental ha disminuido.

En el presupuesto 2016 aparece una novedad. Se anuncian inversiones muy importantes en tres hospitales monovalentes: Remodelación, renovación y refuncionalización de villas y refacción de pabellones en el Hospital Emilio Vidal Abal; refuncionalización de pabellones y ampliación de la sanatorización de dos pabellones en el Hospital Santa María y remodelación, modificación y refuncionalización de la guardia del Hospital Neuropsiquiátrico. No se destina presupuesto para la creación de dispositivos sustitutivos al manicomio.

La ley 26.657 establece que las instituciones de internación monovalentes ya existentes deben sustituirse definitivamente por dispositivos alternativos, especificando en su Decreto Reglamentario (603/13) que “la autoridad de aplicación en conjunto con los responsables de las jurisdicciones, en particular de aquellas que tengan en su territorio dispositivos monovalentes, deberán desarrollar para cada uno de ellos proyectos de adecuación y sustitución por dispositivos comunitarios con plazos y metas establecidas. La sustitución definitiva deberá cumplir el plazo del año 2020...”. Plazo este último, coincidente con el lema instaurado en el Consenso de Panamá; “por un 2010 sin manicomios”

En este marco, y como otra de sus aristas, las normativas señaladas prohíben la apertura de nuevos manicomios (arts. 27 ley 26.657 y 37 ley 9.848), y en esta inteligencia, toda inversión destinada al sostenimiento de tales dispositivos puede suponer, al final, la eterna re-inauguración de estos, legitimando así el modelo hospitalo-céntrico.

La inversión que se proyecta destinar a mejorar la infraestructura de los hospitales monovalentes, debiera destinarse entonces, a la sustitución y transformación de la institución conforme a los parámetros y criterios avalados por el nuevo marco normativo, esto es “cerrar de manera programada, gradual y definitiva la admisión para internaciones en instituciones monovalentes; así como promover la redistribución de los recursos humanos y financieros asignados a unidades monovalentes y, el

---

<sup>7</sup> Autor: Iván Ase.

incremento de los recursos asignados a servicios polivalentes y comunitarios”. Se trata de la aplicación del paradigma de derechos humanos en la atención en salud mental que implica no aislar, no segregar y no excluir, y, en cambio, atender a las personas con padecimientos mentales en hospitales polivalentes, desarrollar dispositivos comunitarios y abordajes interdisciplinarios.

La situación de desfinanciamiento que sufre el sistema de salud mental en Córdoba fue denunciada en numerosas ocasiones. Ahora bien, el deterioro material de estas instituciones que deberían constituir “especímenes en extinción” en modo alguno debe ser visibilizado como el problema mayor, puesto que de lo contrario se corre el grave riesgo de confundir inversión en salud mental con apuntalamiento del sistema manicomial.

Por ello, si bien la inversión pública para el sector salud y en especial en salud mental, es un hecho que valoramos, dicho aporte debe tender a generar condiciones de vida dignas para los usuarios/as de salud mental que no pueden ser desarrolladas en las instituciones manicomiales. En este sentido, el pasaje de un modelo manicomial a un modelo que priorice la atención del padecimiento subjetivo en la comunidad, debe asentarse en una fuerte inversión que permita crear los dispositivos y las alternativas de atención que no sólo no restrinjan la autonomía de los/as usuarios/as de salud mental, sino que favorezcan la creación de lazos sociales.

La inversión debe orientarse a garantizar aquellas condiciones dignas necesarias de alcanzar en este proceso de transición institucional, sin que de ello resulte el privilegiar la institución manicomial como modo de abordaje de la salud mental, paradigma contrario a las legislaciones vigentes. Por el contrario, abogamos por una inversión pública que garantice el acceso a la salud mental para toda la población y que desande el largo camino de estigmatización, olvido y violación de derechos humanos que históricamente han sufrido las personas con padecimiento subjetivo, objetivo que solo se logrará con un Estado presente que genere las condiciones para la inclusión social de los/as usuarios/as de salud mental.

A partir de una convocatoria del *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*<sup>8</sup> el Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos llevó adelante una investigación que tuvo por objetivo identificar y analizar las formas particulares que la exclusión social e institucional asumen en la vida de las personas en proceso de externación de hospitales psiquiátricos. Los derechos que estructuran la investigación son aquellos referidos a la salud, trabajo, vivienda, capacidad jurídica y acceso a la justicia, además de aspectos vinculados con las situaciones vividas durante la internación y la conservación de vínculos y afectos.

Se incluye aquí una síntesis de los resultados obtenidos en la provincia de Córdoba cuya conclusión muestra que las condiciones de pobreza y la falta de acceso a los servicios más básicos son las barreras principales con las que se encuentran las personas en procesos de externación que pretenden superar el aislamiento y que salvo excepciones, no se cuenta con una política pública que ayude a superarlas.

El artículo sobre Hospitales Generales describe y analiza la situación actual de los *servicios de Salud Mental en Hospitales Generales*<sup>9</sup> en la ciudad de Córdoba, donde se apuntó a conocer e identificar los

---

<sup>8</sup> Autoras del apartado: Atala, Laura; Buhlman, Soledad; Caminada, María Paz; del Carpio, Sol; Yoma, Solana

<sup>9</sup> Autoras: Caminada, María Páz; del Carpio, Sol; Heredia, Ana.

obstáculos y barreras de accesibilidad (tanto físicas, sociales, culturales, económicas y simbólicas) como también los avances en la planificación de las políticas públicas para la implementación de las normativas vigentes en salud mental. En este sentido, se realizó un relevamiento en las instituciones donde se indagó acerca de las modalidades de atención y abordaje en salud mental, internaciones y camas en salud mental, articulación intersectorial e interministerial, interdisciplinariedad, acceso a los tratamientos, acceso a la información, etc. Se avanzó en la reflexión acerca de los procesos políticos aun necesarios para seguir avanzando en la garantía y efectividad de derechos en la atención y abordaje en salud mental, a la par que, los procesos aun por conquistar y espacios que construir en lo que implica la posibilidad de seguir avanzando en este proceso de transformación del paradigma manicomial al comunitario.

El apartado sobre *Salud Mental y Justicia*<sup>10</sup> analiza esta relación que tradicionalmente ha sido un terreno conflictivo. La diferencia de perspectivas ha implicado graves desencuentros entre los operadores de salud y justicia y valoraciones críticas de unos sobre otros. Si bien ambos coinciden en la necesidad de la desjudicialización de diferentes situaciones para que sean tratadas en el ámbito de la salud, persisten los modelos de normalidad y no se elimina totalmente el componente de control.

El artículo sobre *accesibilidad a los servicios de salud mental*<sup>11</sup> centra su estudio en la zona sanitaria “C” (conformada por los departamentos Tercero Arriba, General San Martín, Río Segundo y una parte de Calamuchita). Fueron seleccionados seis efectores públicos pertenecientes a dicha zona, estos son: Servicio de Atención Primaria - Villa María, Hospital Comunitario - Villa Nueva, Hospital Municipal - La Playosa, Puesto Sanitario - Arroyo Algodón, Servicio de Salud Mental perteneciente al Hospital Regional Dr. Louis Pasteur - Villa María, Hospital Psiquiátrico Dr. Emilio Vidal Abal (HEVA) - Oliva.

La accesibilidad, entendida como el complejo de circunstancias que viabilizan la entrada y circulación de cada usuario dentro de la red interconectada de servicios, implica la posibilidad que tiene cada persona de acceder a prestaciones en salud mental en ausencia de barreras que impidan u obstaculicen dicha posibilidad. Se destaca aquí que las características locales que adquiere el proceso de atención en salud mental en la zona delimitada condicen con las características generales evidenciadas en los informes *Mirar Tras Los Muros* 2013 y 2014, entre otras: la internación como respuesta privilegiada, la persistencia del poder judicial como un actor con poder decisorio en salud mental, políticas presupuestarias enmarcadas sobre todo en el tercer nivel de atención desatendiendo los niveles primarios y los recursos humanos y materiales necesarios en el territorio, lentos y limitados avances en la transformación hacia abordajes sustitutivos al manicomio, así como experiencias comprometidas con la transformación todavía fragmentadas y desarticuladas que responden mayormente a voluntades personales en ausencia de políticas activas

## 2. *Ampliando nuestra visión del campo de la salud mental*

Un objetivo importante de este informe es ampliar nuestros espacios de comprensión incluyendo otros colectivos y otras perspectivas que permitan profundizar las discusiones, articular estrategias y

---

<sup>10</sup> Autor: Cappelletti, Marcelo

<sup>11</sup> Autoras: Galindez, Lucía y Bocco, Fiorela Berra, Cecilia

establecer alianzas para el logro de una mayor incidencia. Para tal fin le solicitamos a la **Mesa de Trabajo en Discapacidad y Derechos Humanos de Córdoba**<sup>12</sup> un informe sobre la situación de los derechos de las personas con discapacidad y la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPCD) en Córdoba. Entre sus principales conclusiones, la Mesa sostiene que, en general la Convención no ha sido incorporada como marco para la definición de políticas en el ámbito provincial y local y tampoco ha sido asimilada en las organizaciones de personas con discapacidad. Si bien la perspectiva de derechos humanos se ha legitimado, la Mesa señala los muchos desafíos que aún quedan por emprender frente a la problemática social de la discapacidad, en especial los referidos a la Difusión y Toma de Conciencia, el Reconocimiento de Igualdad ante la Ley, el Derecho a la Educación y el Derecho al Trabajo. También y, teniendo en cuenta que durante el 2015 vivimos como sociedad una continuidad de actos eleccionarios a nivel municipal, provincial y nacional y en los poderes ejecutivos y legislativos, se hacen algunas observaciones respecto de cómo se ha dado el ejercicio del derecho al voto de las personas con discapacidad, en el marco del derecho a la participación política (art. 29 de la CDPCD)

Consideramos y compartimos con un conjunto de actores sociales y políticos que no es posible implementar políticas de salud mental respetuosas de los derechos en un sistema de salud fragmentado, con una concepción biologicista y centrado en los hospitales. Por tal motivo, este año nos involucramos en la lucha por aportar a la sanción de una ley general de salud que reorganice las prestaciones para garantizar el derecho a la salud. En los dos informes anteriores, hemos señalado que una parte importante de las dificultades para implementar la ley de salud mental es que la misma hace eje, entre otros, en la atención primaria de la salud, en la universalización de los servicios, en la intersectorialidad, en la interdisciplina en la coordinación interjurisdiccional, todos aspectos que están muy lejos de ser los ordenadores del sistema de salud. Por lo anterior, incluimos en este capítulo el documento **“Hacia una ley general de salud en la provincia de Córdoba. Acuerdos Básicos”**<sup>13</sup> presentado a la Comisión de Salud de la Legislatura por la Federación de Profesionales Universitarios de Córdoba, que incluye los puntos considerados imprescindibles para que el Estado pueda cumplir con los mandatos constitucionales en relación a la garantía universal del derecho a la salud. El documento incluye los principios y valores sobre los que debe organizarse el sistema sanitario provincial, las responsabilidades interjurisdiccionales, los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno y sectores, las formas de participación social, modalidades y criterios de financiamiento, formas de regulación sectorial y evaluación del sistema.

### 3. ***Acción colectiva en salud mental***

---

<sup>12</sup> En nombre de la Mesa de Trabajo en Discapacidad y Derechos Humanos, participaron en la elaboración de este informe: Ayelén Aguirre, Silvia Aquino, Ana Argento Nasser, Dolores Bertarelli, Josefina Blanco Pool, Graciela Bordagaray, Juan Carlos Cuevas, Francisco Diocares, Mariana Gandolfo, Analía Goyechea, Gisela Guevara, Roxana Hadad, Jimena López, Gabriela Loza, Constanza Luna, Natalia Luna, Alicia Maurelli, Matias Moretta, Martín Passini, Lilia Zulma Patiño, Debora Troncoso, Cristina Varas. Mail: [mesa.disc.ddhh@gmail.com](mailto:mesa.disc.ddhh@gmail.com) Facebook: [Mesa de Trabajo en Discapacidad y Derechos Humanos](#)

<sup>13</sup> Autores del apartado: Ase, Iván; Burijovich, Jacinta; Galán, Nora; Miretti, Jeremías.

4. El proceso de reconstrucción del Estado en materia de derechos sociales debe ir acompañado, simultáneamente, de un proceso de democratización del mismo. Un Estado más fuerte deberá ser un Estado más democrático.

Implementar políticas inclusivas implica modificar las relaciones de poder existentes en cada campo de política pública. Significa enfrentar los intereses corporativos o sectoriales beneficiarios del orden pre-existente. El involucramiento ciudadano, de las organizaciones de la sociedad civil o de los movimientos sociales en defensa del interés público, es parte sustancial en este proceso. Única manera de romper con la lógica “cooperativa” de políticos, burócratas y representantes corporativos que, en muchas ocasiones, apropiándose de los espacios de decisión estatal, sacrifican el interés público a favor de los intereses particulares o de sector.

La lucha por los derechos es, por esta razón, una tarea técnica y, sobretodo, política. La participación activa de ciudadanos, grupos o movimientos sociales es lo que permitiría evitar la lógica predatoria y corporativista con la cual se ha manejado en muchos momentos de nuestra historia el Estado y para lo cual se hace imprescindible encarar un proceso de construcción institucional que perfeccione sus componentes universalistas en detrimento de su colonización por intereses privados o sectoriales.

Una nueva alianza entre actores estatales comprometidos con la construcción de ciudadanía y actores sociales con voluntad transformadora permitiría “republificar” los espacios decisorios del Estado. Las políticas públicas gozarían, así, de una fortaleza que descansaría en una nueva legitimidad. Esta es la tarea pendiente.

Algunos cambios en políticas públicas ocurren cuando los ciudadanos afectados presionan y promueven soluciones. En este sentido, la sociedad civil organizada puede servir como un vínculo entre los ciudadanos y el sistema político, pues es una forma en que los individuos unen esfuerzos para comunicar sus necesidades, ya sea pidiendo que el Estado cumpla con sus responsabilidades o proponiendo nuevas y mejores soluciones a los problemas públicos.

Las acciones desarrolladas en los últimos años por los actores de la sociedad civil que participan del campo de la salud mental han abierto una oportunidad para favorecer las capacidades políticas y aporta a avanzar en la constitución de una alianza estratégica entre actores estatales pro-reforma y representantes de la sociedad civil con voluntad transformadora. Entre otras, nos interesa señalar aquí las dos *Marchas por el Derecho a la Salud Mental*<sup>14</sup> y la organización del grupo de usuarios/as de salud mental.

Desde los estudios de la acción colectiva, el espacio público se ha comprendido tradicionalmente como el escenario en el que tienen lugar las disputas por la legitimidad de las demandas colectivas. Sabemos que lo que sucede en el espacio público tiene una conexión directa con lo que sucede en el espacio privado. Hasta la sanción de las leyes de salud mental, el padecimiento subjetivo era del orden de lo privado. Las movilizaciones del 10 de octubre de 2014 y la del 8 de octubre de 2015 conectaron muy

---

<sup>14</sup> Facebook: Marcha por el Derecho a la Salud Mental.

diversas individualidades, reclamos y padecimientos. Se constituyó una red social que permitió una “privacidad” compartida que se hizo visible en el espacio público. El propósito de esta movilización fue exigir derechos y poner en cuestión los límites de las políticas y las prácticas institucionalizadas.

La asociación **CONFLUIR**<sup>15</sup>, **Usuarios en acción por el derecho a la salud mental** comenzó con la realización de reuniones de usuarios durante el año 2013 en el Hospital Neuropsiquiátrico. Las mismas se realizaban con una frecuencia semanal, logrando la participación regular de un número importante de personas. Dichas reuniones fueron reprogramadas en el año 2014 producto de la evaluación que resulta en las necesidades de concentrar esfuerzos de planificación y difusión. Así se realiza un encuentro mensual de trabajo sobre la ley de salud mental. Finalmente, desde febrero de 2015 el grupo toma un fuerte impulso hasta conformarse con el nombre de **CONFLUIR**, elegir sus autoridades y realizar los trámites necesarios para constituirse como una asociación sin fines de lucro.

Esta asociación (con personería jurídica en trámite) tiene por objetivos: velar por el cumplimiento de los derechos y la plena implementación de las normas de salud Mental vigentes, divulgar la legislación de Salud Mental, brindar espacios de formación y capacitación para los diferentes actores en Salud Mental, propiciar la participación de los usuarios en la toma de decisiones en relación a la Salud Mental, fomentar actividades laborales y/o productivas para los usuarios y promover su desarrollo humano.

En función de esta historia los propósitos que orientan las acciones de Confluir son: como grupo se sostiene fuertemente lo que expresa y sintetiza la frase “Nada sobre nosotros sin nosotros”, varios de los miembros del grupo han padecido situaciones de vulneración de derechos en las instituciones psiquiátricas y están comprometidos en la lucha de que esto no le suceda a otros usuarios/as, por ser usuarios de salud mental conocen las instituciones de salud mental, sus prácticas y las condiciones que generan la vulneración de derechos y están fuertemente interesados en la transformación de los manicomios y en la puesta en marcha de nuevos dispositivos en salud mental.

### **5. Problemáticas emergentes**

Las transformaciones necesarias del sistema de salud, y el fortalecimiento del primer nivel de atención en particular, son aspectos que entendemos clave a la hora de pensar en los derechos de la población a la salud, y a las condiciones de posibilidad para la plena implementación de las leyes mencionadas.

En particular este año nos interesa incluir en la discusión a las situaciones, condiciones, actores, procesos y dificultades que se visibilizaron en torno a los sucesos de febrero de 2015 en la zona de **Sierras Chicas**, cuando se produjeron intensas tormentas que llevaron a la apertura de las compuertas del Dique La Quebrada, el desborde de ríos y arroyos, entre otras situaciones, que causaron numerosos daños materiales y llevaron a la muerte de una decena de personas, entre otras consecuencias<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Facebook: Confluir

[https://www.facebook.com/UsuarixsCordoba/info/?tab=page\\_info](https://www.facebook.com/UsuarixsCordoba/info/?tab=page_info)

<sup>16</sup>María Laura Dallamore, Leila Laffi, Paola Blanes, Jeremías Miretti y Laura Atala

Entendemos que esta catástrofe puso de manifiesto problemáticas que ya se encontraban más o menos latentes en la zona: déficit de atención socio sanitarios, ausencia de obras públicas, ausencia de sistemas de alerta temprana o de protocolos frente a catástrofes, situaciones todas que dejan entrever dificultades en diferentes niveles de acción del Estado para proteger los derechos a la vida, la integridad y la salud de las personas.

En particular, nos interesa repensar cuáles son las dificultades en torno al funcionamiento, financiamiento y estructura del sistema de salud y sus efectores, que entendemos deberían estar preparados para hacerle frente a este tipo de situaciones. Sabemos, además, que estos eventos por su gravedad e intensidad no sólo dejan al descubierto los *déficits* previos, como puede ser la ausencia de acciones de prevención y promoción, sino que frente a estas situaciones la falta de respuesta o la respuesta inadecuada por parte del Estado agrava aún más las situaciones generadas por la catástrofe.

A través del corredor de Sierras Chicas, y frente a los sucesos de febrero 2015 las acciones por parte del Estado en sus diferentes niveles han sido disímiles, desarticuladas e intermitentes. Las respuestas por parte de las comunidades han sido también muy diversas, y en muchos lugares y momentos básicamente han activado recursos propios frente a la incapacidad o inadecuación de las respuestas estatales. Asambleas barriales o zonales, redes de vecinos, etc. han dado lugar a acciones de prevención, asistencia y contención, muchas de ellas se han desactivado luego de pasada la crisis, y algunas otras han perdurado en el tiempo, intensificando los reclamos por acciones compensatorias para las personas damnificadas, pero también por acciones de prevención frente a nuevas situaciones de catástrofes.

Una de las más graves situaciones donde se vulneran los derechos se produce con las **personas en situación de calle**<sup>17</sup>. Un grupo importante de personas que se encuentran en esta situación son o han sido usuarios/as de los servicios de salud mental. Si bien esta problemática tiene una profunda complejidad que exige pensar en la confluencia de diversas variables y aspectos a tener en cuenta, nos interesa indagar aquí el efecto que las políticas y programas de salud mental que por acción u omisión han contribuido a que estos sujetos estén atravesando esta realidad. La intención de este apartado es describir y comprender las trayectorias individuales y familiares, pero sobretodo, los recorridos institucionales y trans-institucionales que caracterizan a este grupo que se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad. Como diversos estudios ya lo definen, *“en esta categoría se encuentran incorporadas personas que no tienen residencia estable, que pernoctan o habitan en hogares o pensiones y, encontrándose en un extremo, aquellos que duermen literalmente en la calle y con escasas o nulas afiliaciones sociales. Las condiciones, perspectivas y trayectorias de vida varían considerablemente de acuerdo a la posición del sujeto en el espacio social, como las referidas al género, generación, clase, etnia, parentesco; como también a las situaciones de salud, salud mental, institucionalización y adicciones, entre otras”*.

## 6. Aportes para el monitoreo y la transformación de las políticas y las prácticas

---

<sup>17</sup> Autores: Solana Yoma, Rodrigo Díaz, Jacinta Burijovich, Melisa Herranz

El protocolo *“Intervención en Situaciones De Crisis y/o Urgencias En Salud Mental”*<sup>18</sup> comenzó a elaborarse a partir de una convocatoria del Colegio de Psicólogos de la Provincia de Córdoba. Para tal fin se conformó una comisión interdisciplinaria que diseñó una guía que tiene por objetivo enmarcar las prácticas de los equipos de salud y salud mental en el enfoque de derechos en las situaciones de crisis y urgencias donde suelen constatarse graves vulneraciones. A su vez esta comisión convocó, a través de un taller de discusión, a profesionales con diversas trayectorias e inserciones en el campo de la salud mental, de instituciones públicas y privadas de Córdoba, del 1º, 2º y 3º nivel de atención, con el objetivo de elaborar un protocolo que contemple las características locales y que rescate los aportes de quienes cotidianamente trabajan con este tipo de situaciones. Los Derechos y Deberes Orientativos que deben acompañar todo el proceso de intervención son: Derecho a ser oído como parte de la estrategia terapéutica; Derecho a opinar; Derecho a la preservación de la integridad; Deber de interdiscipliniedad; Prohibición de discriminación/Deber de inclusión; Deber de fidelidad; Deber de confidencialidad.

La matriz de indicadores de salud mental es el resultado del Programa de Investigación **“Construcción de una matriz de indicadores de salud mental desde el enfoque de derechos humanos. Aportes al monitoreo y evaluación de políticas públicas en el campo de la salud mental”**<sup>19</sup>, llevado a cabo en el marco de las acciones del Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos de la Ciudad de Córdoba (Convocatoria PID 2010. Ministerio de Ciencia y Técnica de la Provincia de Córdoba). Se tomó como principal referencia los indicadores elaborados por el Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. A través de los mismos se plantea ordenar la información requerida al Estado, sobre la base de un modelo compuesto por indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas, organizado en función de tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados. Asimismo dicha información se organiza de acuerdo a las siguientes categorías conceptuales y principios transversales:

- Categorías conceptuales: recepción del derecho, capacidades estatales, y contexto financiero y compromiso presupuestario
- Principios transversales: acceso a la justicia, igualdad y no discriminación, y acceso a la información y participación.

Por otro lado, dado que los indicadores de derechos humanos se caracterizan por su asociación con un contenido normativo, del cual emanan y controlan su cumplimiento, se tomó la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657 y su Decreto Reglamentario como marco de monitoreo y medición del grado de avance de las responsabilidades del Estado en el cumplimiento del derecho a la salud mental.

La metodología utilizada fue la *consulta a expertos*, sometiendo a juicio de los mismos la primera Matriz de Indicadores construida. Este instrumento fue reelaborándose a medida que se fueron incorporando progresivamente las opiniones de cada uno de los participantes, siendo expuesto nuevamente a juicio de

---

<sup>18</sup> Autoras del apartado: Buhlman, Soledad; Ferreyra, Jéssica; Heredia, Ana; Monasterolo, Natalia.

<sup>19</sup> Autoras: Illanes, Mariana; Scorza, Diana.

otros expertos hasta lograr la saturación de las categorías, es decir cuando las entrevistas a los mismos no arrojaron ningún dato adicional o información novedosa a la que ya se contaba, o cuando hubo acuerdo entre los expertos.

En síntesis, los escasos avances no se condicen con los enormes desafíos que estas transformaciones demandan, por lo cual consideramos necesario seguir sosteniendo el monitoreo y la vigilancia social del cumplimiento del derecho a la salud mental.

## Capítulo: Políticas de Seguridad y Fuerza Policial

Lic. Magdalena Brocca<sup>20</sup>, Mgter. Susana Morales<sup>21</sup>, Ab. Valeria Plaza<sup>22</sup>

### Resumen ejecutivo.

El informe 2015 presenta características particulares: por un lado es presentado en el marco del cierre de una gestión gubernamental en Córdoba, lo que nos ofrece la oportunidad de realizar algún tipo de balance y proyección para el nuevo gobierno, pero por otro lado corresponde a un año marcado por la coyuntura electoral en Córdoba, coyuntura donde el tema seguridad fue –nuevamente– un tema central.

En tal sentido podemos señalar que el marco general de la política de seguridad descrito en los dos informes anteriores (2013 y 2014) no ha sido sustancialmente modificado, sino que la autonomización de la policía de Córdoba se ha visto reforzada con el respaldo reiterado al Jefe de la Policía Julio Cesar Suarez ante varios actos de corrupción y abuso de autoridad denunciados públicamente y ante la Justicia Provincial. Las reiteradas denuncias de abuso de autoridad en los casos de razzias masivas realizadas en el mes de mayo o en el intento de desalojo de Barrio Nueva Esperanza, o el robo de 67 pistolas 9 mm propiedad de la policía que no fueron denunciadas sino 5 meses después de haberse constatado el faltante, el juicio en el que finalmente fue condenado un comisario por ordenar a sus subordinados la detención arbitraria de jóvenes “*para hacer número*” y mostrar efectividad o la imputación al propio Jefe por coacción a un periodista, por citar solo algunos hechos; no parecen haber hecho mella en la autoridad y el poder de decisión de Suarez en relación a la seguridad de las y los cordobeses.

Por otro lado las prácticas abusivas, arbitrarias e ilegales de la Policía de Córdoba se han mantenido sin demasiadas variaciones durante este año. Los controles en la vía pública, los allanamientos masivos sin orden judicial, las prácticas violentas en los controles y demoras, los “*paseos*” de horas en un patrullero de los jóvenes detenidos, así como los casos de uso letal de la fuerza se mantienen en el 2015 al igual que venían desarrollándose en años anteriores.

Este año 2015 podemos decir que hemos visto algunas reacciones positivas por parte de algunos integrantes del poder judicial aunque han sido insuficientes, a la luz de los hechos, para producir un control efectivo sobre estas prácticas rayanas con la ilegalidad. Así, las razzias masivas producidas en el mes de mayo por la policía de la provincia de Córdoba fueron objeto de llamados de atención y observaciones duramente críticas acerca del proceder policial por parte del juzgado que se abocó a un habeas corpus presentado a partir de las detenciones. Del mismo modo, durante 2015 se llevó a cabo un juicio muy importante en el que fue condenado un Comisario de la Policía Provincial por coacción y abuso de autoridad por exigir a sus subordinados un número determinado de detenidos sin importar la

---

<sup>20</sup> Coordinadora del Programa Universidad, Sociedad y Cárcel. Secretaría de Extensión Universitaria. UNC.

<sup>21</sup> Integrante del Programa de Estudios sobre Comunicación y Ciudadanía del Centro de Estudios Avanzados de la UNC

<sup>22</sup> Abogada, docente de la escuela de Trabajo Social

causa. Lamentablemente en este caso no fue objeto de debate la arbitrariedad de las detenciones ordenadas y de las que fueran víctimas un número indeterminado de personas, sino solo la coacción ejercida sobre los funcionarios de rango inferior.

Finalmente, el año cerró con la aprobación de una modificación al Código de Faltas de la Provincia, ahora llamado Código de Convivencia, que sobre la estructura del anterior introdujo una serie de modificaciones especialmente en los procedimientos. Esta modificación fue apoyada por la mayoría de los bloques de la legislatura, solo se opuso el bloque de la Izquierda. Sin embargo fue cuestionada como una modificación insuficiente por numerosas organizaciones sociales.

### **Operativos saturación y razzias masivas en la ciudad: el que no se escondió...**

Los días 1,2 y 3 de mayo se realizó una razzia masiva en varios barrios de la ciudad simultáneamente. El propio Jefe de Policía, el Crio. Julio Cesar Suárez, se encargó de informar que se trataba de una "*ocupación territorial*" en los barrios rotulados como "*peligrosos*".

En el marco de este procedimiento se realizaron cientos de allanamientos sin orden judicial y se realizaron una cantidad de detenciones que las organizaciones sociales calcularon cerca del millar, aunque la policía de la Provincia informó solo de unas 450 detenciones.

Este operativo que puso a Córdoba prácticamente en un Estado de Sitio de hecho durante el primer fin de semana de mayo, provocaron una rápida y contundente reacción social debido a la violencia con que se llevó adelante el procedimiento, así como por la magnitud de las detenciones que rápidamente hacinaron todos los espacios dispuestos para la detención en la ciudad.

Los relatos de quienes fueron detenidos en esos días, de sus familiares y los abogados (a quienes no se dejó ingresar o comunicarse con los detenidos), coinciden en señalar la arbitrariedad con que se desarrolló el operativo así como la falta de respuesta por parte de los efectivos policiales respecto de las causas de las detenciones. Los padres que se congregaron frente a la UCA señalaron que los efectivos que custodiaban el ingreso se limitaron a señalar que trataran que sus hijos no salieran los próximos fines de semana porque "*los operativos seguirían hasta el 5 de julio*" (fecha de la elección de gobernador).

Entre las acciones que se realizaron con posterioridad al megaoperativo, se destaca la presentación de un recurso de Habeas Corpus colectivo presentado por el titular de Cátedra de Ética de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC. El recurso fue resuelto por el Juez Gustavo Reinaldi.

La resolución judicial en primer lugar aporta una serie de datos a los que la ciudadanía no había podido acceder respecto a la magnitud del operativo, se señala que el Sr. Jefe de Policía informó al Juez que en esos días "*...se dispuso realizar un operativo de envergadura, con ocupación táctica en distintos barrios considerados como críticos en materia de seguridad, por la permanente conflictiva que allí se genera...*" y especificó que "*...en el operativo participaron aproximadamente 1500 efectivos...*". Agregó que "*...como*

*consecuencia del operativo referido resultaron aprehendidas un total de 341 personas: 304 (trescientos cuatro) de ellas por contravención al Código de Faltas y 37(treinta y siete) por hechos delictivos.*<sup>23</sup>

Salta a la vista el fin de pura espectacularidad del operativo si consideramos que fue necesario desplegar a 1500 efectivos policiales durante 48 hs., en distintos barrios de la ciudad para lograr la aprehensión de 37 personas sospechadas de cometer algún delito. Cabe destacar que un número no especificado de éstos casos, las personas fueron detenidas por el delito de resistencia a la autoridad que se habrían cometido en el marco del mismo operativo.

En los considerandos de la resolución judicial se hace referencia, además, a la arbitrariedad de las detenciones toda vez que son producidas en el marco de un Código de Faltas cuyas figuras son vagas, además de señalar la inconstitucionalidad de la detención de menores de edad bajo la figura de Disposición Padres, entre otras consideraciones. Finalmente resuelve exhortando al Sr. Jefe de Policía a racionalizar la utilización de la detención preventiva en materia contravencional y utilizarla sólo con carácter excepcional, a cumplir con las disposiciones que protegen los derechos de niños, niñas y adolescentes frente a la privación de libertad y recomendando la incorporación de la defensa técnica en el fuero contravencional desde el momento mismo de inicio del procedimiento a fin de otorgar las garantías mínimas al acusado.

En resumidas cuentas el Sr. Juez de Control señala que los procedimientos policiales deberían ajustarse a lo dispuesto en nuestra Constitución Nacional. Sin embargo, no declara la inconstitucionalidad del Código de Faltas ni la nulidad de lo actuado en las razzias realizadas el primer fin de semana de mayo.

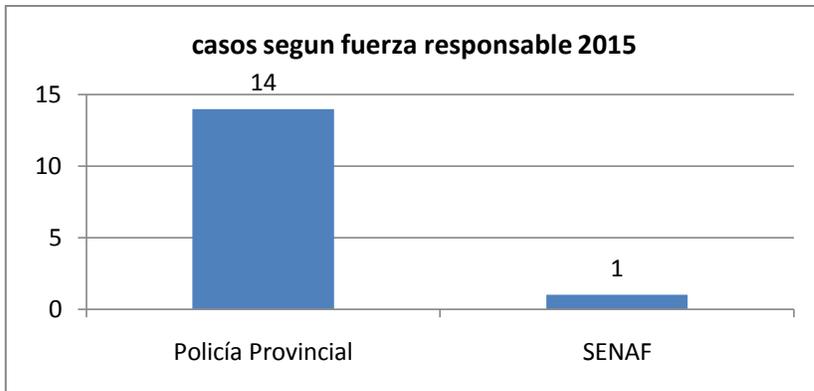
Podemos señalar que esta resolución, así como el rechazo social que produjeron las razzias, tuvieron repercusiones sobre algunas prácticas policiales en los meses siguientes. En primer lugar, los operativos que estaban pensados para los fines de semana siguientes y hasta el mes de julio no se realizaron con la misma magnitud. En los meses siguientes se realizaron nuevos operativos de saturación en barrios de la ciudad, pero estos tuvieron otras características en cuanto a la magnitud y la espectacularidad.

### **Uso Letal de la Fuerza**

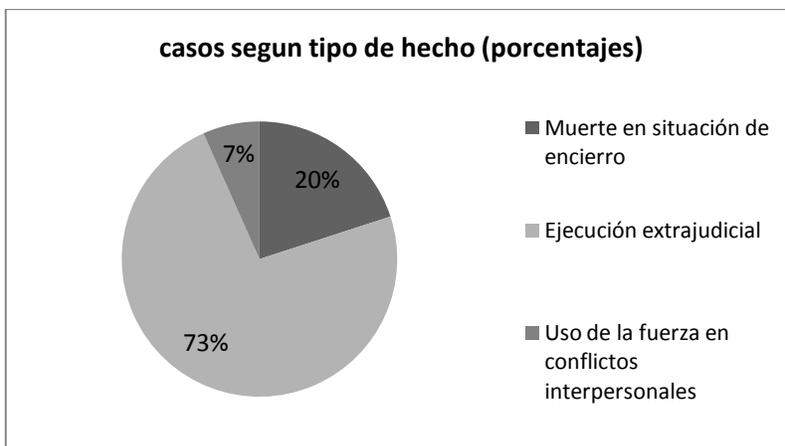
En lo que va de 2015 hemos contabilizado un total de 15 personas muertas por responsabilidad de agentes de fuerzas de seguridad. De estas, 14 fallecieron en hechos donde la responsabilidad es atribuida a personal de la policía de Córdoba y un joven falleció en el Complejo Esperanza.

---

<sup>23</sup> AUTO INTERLOCUTORIO NUMERO: Doscientos dos (202), "HABEAS CORPUS presentado por el Dr. Hugo Omar SALEME a favor de los vecinos de los Barrios Arguello, Autódromo, Sol Naciente y Otros" (Expte. Sac. n° 2298821) El resaltado es nuestro.



Once personas murieron en 2015 por ejecuciones sumarias cometidas por personal policial, 3 en situación de encierro y 1 en un hecho de uso de la fuerza en conflictos interpersonales.



Un dato que surge del relevamiento realizado es que los casos de muertes por uso letal de la fuerza por parte de agentes de fuerzas de seguridad durante 2015 se distribuyeron de manera diferencial durante el año. Se registraron casos durante los primeros 5 meses del año, se interrumpe la ocurrencia de hechos en los meses de junio, julio y agosto, para volver a aparecer en el mes de septiembre.

Estos datos nos muestran que continúa acentuándose la participación proporcional de efectivos la policía de la provincia de Córdoba por sobre los agentes de otras fuerzas de seguridad, con una participación del 93% en los hechos de muerte por uso letal de la fuerza, la frecuencia de las ejecuciones extrajudiciales también se consolida con el 73 % de los hechos. El 93 % de las víctimas son varones y la edad promedio es de 28,5 años.

### De Código de faltas a Código de convivencia

En la última sesión del año la Legislatura provincial aprobó el nuevo Código de Convivencia. Presentado por el oficialismo de UPC como una nueva legislación, su estructura y contenidos se limitaron a una reforma del anterior Código de Faltas.

Entre las reformas más significativas se encuentra la derogación de algunas figuras (como la de “Prostitución escandalosa”), la incorporación de otras (como la de “Tocamientos Indecorosos”) y la modificación de otras (como la de “Merodeo” que se transformó en “Actitud Sospechosa” para zonas urbanas y “Merodeo Rural”). Además se introdujeron algunas modificaciones al procedimiento contravencional: el juzgamiento estará a cargo de los Ayudantes Fiscales o Jueces de Paz, se establece la obligatoriedad de contar con abogado defensor (aunque no se previó la asignación presupuestaria para dotar de cargos a las asesorías letradas) y la detención preventiva fue fijada en un máximo de 8 hs. para todas las contravenciones.

Estas modificaciones claramente no han logrado subsanar la inconstitucionalidad denunciada por numerosas organizaciones, instituciones y especialistas toda vez que las figuras descriptas en el código continúan siendo figuras vagas, ambiguas y que posibilitan la arbitrariedad policial a la hora de decidir la detención.

Por otro lado los Ayudantes Fiscales en la ciudad de Córdoba y los Jueces de Paz en el interior no tienen constitucionalmente facultades de juzgamiento, por lo que tampoco se ha avanzado hacia la garantía de contar con un juez natural para decidir en el proceso.

La obligatoriedad de contar con un abogado defensor –particular o de oficio- es sin duda un avance para garantizar el derecho de defensa del imputado, sin embargo no se previó en el debate legislativo cómo operativizar la asistencia letrada pública. Si tenemos en cuenta que en la Provincia de Córdoba anualmente se producen unas 78.000 detenciones contravencionales, no es un problema menor prever la asignación de recursos para ofrecer un servicio tan crucial como es el de garantizar el derecho de una defensa técnica al acusado.

Otro avance en la modificación del código lo constituye la limitación de la detención preventiva a 8 hs. En el Código de Faltas esta medida no tenía ninguna limitación temporal, por lo que este límite a la facultad policial de privar de la libertad a una persona esperamos tenga efectos positivos en el resguardo de la libertad individual de los ciudadanos.

El nuevo Código de Convivencia entrará en vigencia el 1 de abril de 2016, por lo que aún no podemos evaluar su aplicación.

Sin embargo, es posible señalar que esta modificación normativa difícilmente signifique una transformación significativa en la experiencia de los y las jóvenes de los sectores populares que día a día experimentan una política de seguridad caracterizada por la arbitrariedad, el abuso y la violencia en sus interacciones con el personal policial.

### **Los destinatarios de las políticas de Seguridad en Córdoba: experiencia y percepción de los jóvenes**

Uno de los sectores más afectados por las políticas de seguridad desarrolladas en los últimos años son los jóvenes de barrios populares. Estos jóvenes cotidianamente ven afectada su capacidad de circular por amplios sectores de la ciudad. La presencia de cada vez más efectivos policiales y el

despliegue y organización territorial de esta presencia tiene por efecto más palpable la limitación en el acceso a determinados espacios sociales para una gran cantidad de jóvenes cordobeses.

Las políticas de ordenamiento territorial de la ciudad –paradigmáticamente expresada en el Programa Mi Casa, Mi Vida y la creación de los Barrios Ciudad en combinación con emprendimientos inmobiliarios, han hecho de Córdoba una ciudad en la que los espacios están socialmente jerarquizados.

Es sobre esta estructura urbana excluyente que se despliega una política de seguridad caracterizada por el despliegue territorial de la fuerza policial que interviene directamente sobre las posibilidades de uso y acceso a los distintos espacios públicos dentro y fuera de los distintos barrios: los controles en las entradas y salidas de barrios, en las principales avenidas y accesos a la ciudad; pero también sobre las posibilidades de circulación, recreación y consumo de los jóvenes.

El par conceptual sobrecriminalización y desprotección, en este caso, permite dar cuenta de la complejidad por la cual la política de seguridad no solo sobrevigila un sector específico, sino que además, el mismo desapoderamiento social que hace a estos grupos vulnerables al acoso, permite a la policía, además, ignorar su victimización. En este sentido, es relevante destacar que la Policía aparece, en la percepción de estos jóvenes- como un actor fuertemente deslegitimado y corrupto. Los distintos relatos la muestran como quien administra y habilita distintas situaciones de violencia y delincuencia en los barrios: la tolerancia y negociación con distintos tipos de economías delictivas asentadas en los territorios (principalmente el narcomenudeo), pero también el reclutamiento de jóvenes para el delito, es una mirada sobre las prácticas policiales muy extendida en los vecinos de estos barrios.

### **Las interacciones con la policía: entre la legalidad y la violencia**

La mayoría de los jóvenes de barrios populares de la ciudad han tenido distintas interacciones con las fuerzas de seguridad: controles en la vía pública (caminando, en motos, bajándolos de colectivo), “desalojos” de espacios públicos (plazas, canchas de fútbol, canal donde van a nadar), detenciones por código de faltas, detenciones por presuntos delitos, “paseos” en patrullero, razzias policiales, detenciones por “disposición padres”, torturas y malos tratos.

A continuación presentamos algunas de estas prácticas policiales que se dan en la interacción cotidiana con los jóvenes. La categorización ha sido realizada a partir de las entrevistas realizadas e intenta dar cuenta de la complejidad con la que nos enfrentamos al considerar el accionar policial.

- **Controles en la vía pública:** las situaciones de retenes o de pedido de identificación implican en primer lugar una situación de humillación frente a quienes están observando el operativo ya que suelen implicar el pedido de DNI, la requisita personal y de las pertenencias, la identificación con las manos sobre el patrullero y los golpes en los tobillos para que queden con las piernas abiertas en la posición definida por las fuerzas de seguridad
- **Paseo en patrullero:** si el joven es detenido, es común escuchar relatos que refieren que el traslado a la comisaría o a la Unidad de Contención de Aprehendidos puede durar hasta 4 ó 5 horas en algunos casos. Esta situación agrega a la detención un plus de violencia que resulta

muy preocupante: estos jóvenes están detenidos pero no se sabe en dónde están y nadie puede reclamar por ellos porque no están “*ingresados*” en ninguna dependencia policial.

- **Detención preventiva:** la detención preventiva del art. 123 del Código de Faltas no tiene límites temporales para la generalidad de las faltas que regula (salvo para el merodeo, que expresamente sostiene que no puede excederse de las 24 hs)<sup>24</sup>, pero en la práctica implica la espera de la planilla prontuaria del detenido. Durante el período que dura esta detención preventiva contravencional, se reconocen distintos tipos de vulneración de derechos: hacinamiento, golpes, la falta de información y de determinación sobre el tiempo que durará la detención.
- La “**disposición padres**” (DP) o la figura de “*resguardo de la integridad física*” (RIF) es una práctica policial formalizada internamente que supone la posibilidad de que a los niños menores de 16 años, puedan ser llevados / demorados en la comisaría hasta que sus padres los retiren. Esta práctica sistemática que funciona como una estrategia policial para detener a niños y adolescentes en espacios públicos
- **Tortura:** se identificaron un conjunto de prácticas, como golpes en la vía pública o en comisarías, quemaduras con cigarrillos, que pueden ser clasificadas según lo establece el Protocolo Facultativo contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, suscripto por nuestro país y convertido en Ley No 26827.
- **Uso abusivo de la fuerza:** Se trata de un accionar que puede generar riesgos mayores que aquel que procuran controlar y usos irregulares de armas de fuego. Los distintos grados de coerción por parte de las policías se mueven siempre en el límite de la legalidad en el empleo del uso legítimo de la fuerza en un Estado de derecho. En particular, el uso letal de la fuerza constituye un indicador de las lógicas de resolución de conflictos habilitados en una sociedad democrática.
- **Multas y robos:** “*Multas*” que son solicitadas con el objetivo de evitar una detención o algún procedimiento, además del robo de pertenencias y valores al momento de la detención o el control en la vía pública son partes recurrentes en el relato de los jóvenes. No pretendemos tanto llamar la atención sobre el carácter corrupto de estas prácticas —sin negarlo bajo ningún punto de vista—, sino en jerarquizar la idea de que son posibles en cuanto se sustentan en un tipo de interacción con jóvenes vulnerables anclada en la amenaza del uso de la fuerza.
- **Condiciones de detención:** un elemento que es necesario destacar son las condiciones de detención durante los arrestos contravencionales. Aparecen tanto detenciones en comisarías (prohibidas por ley) como las malas condiciones en la Unidad de Contención de Aprehendidos.
- **Allanamientos violentos:** los operativos de saturación implican el ingreso violento de un gran número de policías que realizan allanamientos en determinadas zonas, muchas veces sin orden, e ingresando violentamente a domicilios sin estar buscando algo específico en el marco de una investigación judicial.
- **Violencia de Género:** es también una constante en el relato de los jóvenes de sectores populares: el intercambio de favores sexuales para no detener a las jóvenes, el pedido de

---

<sup>24</sup> A partir el 1/04/16 la detención preventiva está limitada a las 8 hs, según el nuevo Código de Convivencia.

teléfonos y datos en los barrios en los momentos de los controles callejeros, son prácticas que aparecen de manera permanente y que son difíciles de abordar ya que constituye una amenaza directamente vinculada con el control territorial de la Policía de Córdoba.

- **Violencia policial en los espacios recreativos:** se despliega tanto en los bailes de cuarteto como en las canchas de fútbol, es una violencia sistemática y de baja intensidad, a través de la que la policía regula y habilita la violencia entre grupos de jóvenes mientras participa, también de manera violenta, en su resolución<sup>25</sup>.

El carácter discrecional, abusivo y violento de las intervenciones policiales descritas por los jóvenes podría caracterizarse como un problema de “*excesos policiales*” si fuesen casos aislados y si no hubiera una tolerancia social y de los organismos de control que las habilita y muchas veces justifica. Por el contrario, los pocos que ven violaciones de derechos en esa manera de actuar policial, no tienen interlocutor que tome registro y/o pueda canalizar una respuesta del Estado.

Es muy común que los jóvenes señalen que no hay posibilidades ni condiciones para realizar denuncias, ya que el hecho de tener que realizar denuncias en la misma institución policial podría abrir situaciones de mayor persecución y hostigamiento. Además, quienes han realizado denuncias han sido muy maltratados por la Justicia ya que se experimenta una fuerte incompreensión sobre los procedimientos judiciales y la mediación legal.

#### **A modo de conclusión y agenda pendiente:**

La presentación de este informe en un momento de cierre de una gestión de gobierno provincial y el inicio de una nueva, constituye una oportunidad para realizar un balance de la política de seguridad implementada en Córdoba, así como presentar algunas líneas de acción que creemos pueden conducir a reducir los niveles de violencia y a desarrollar políticas más respetuosas de los derechos humanos.

La política de seguridad provincial ha sido largamente caracterizada por su carácter discriminatorio, estigmatizante, abusivo, violento y represivo, pero además ineficiente e ineficaz para reducir los niveles de conflictividad social y delitos en Córdoba.<sup>26</sup>

Para emprender un gobierno democrático de la seguridad se nos imponen a los y las cordobesas grandes desafíos. Recuperar la dimensión política de la Seguridad así como el control y gobierno civil de las fuerzas de seguridad provincial, es sin duda uno de los mayores que debemos enfrentar. Para esto es necesario poder conocer, controlar y gobernar a la Policía de la Provincia, dirigiéndola a un punto de mayor democratización y respeto de los derechos y garantías de todos los ciudadanos.

Como en todas las áreas de gobierno, la publicidad de los actos del Estado es una condición necesaria para la legitimidad de su accionar. En el caso de las fuerzas de seguridad esto es quizá más importante debido a la función que estas asumen socialmente: el uso de la fuerza legítima. Por esto es

---

<sup>25</sup> Al respecto, ver Previtali, Malena. “Legitimidades en las violencias. Enfrentamientos, bailes y policías en jóvenes de villa el nailon, Córdoba.” En Vol 0 N°2 Año 2012 Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba

<sup>26</sup> Ver. Informes Mirar Tras los Muros 2013 y 2014. Entre otros.

necesario contar con fuentes de producción de información confiables y públicas a fin de transparentar esta área de gobierno.

Hay, sin dudas un primer nivel de acción a nivel normativo en el que a partir de abril de 2016 podremos indagar si efectivamente se ha avanzado con la reforma del Código de Faltas. Sin embargo es necesario, también realizar avances normativos que ayuden a la democratización de la fuerza y a convertirla en un área que no esté diferenciada y distanciada del resto de la gestión de gobierno. La desmilitarización, la eliminación del estado policial, la derogación de la obligación de portar arma las 24 hs son medidas necesarias para el gobierno de la seguridad y para la democratización de la institución policial.

Es imprescindible también separar de la misma fuerza la recepción de denuncias y la investigación sobre las prácticas policiales así como un estricto control judicial sobre las mismas a fin de disminuir la “tolerancia” existente hacia las prácticas abusivas, arbitrarias y violentas que en más de una oportunidad producen perjuicios graves por parte de funcionarios estatales sobre los ciudadanos, hasta el extremo de la tortura o la muerte.

Es imprescindible avanzar en el diseño e implementación de mecanismos de control con participación de la sociedad. En este sentido nos permitimos recordar la obligación internacional que la Provincia de Córdoba está incumpliendo de contar con un Mecanismo Local de Prevención de la Tortura en el marco de la Ley nacional N° 26.827 y el Protocolo Facultativo de Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y/o Degradantes.

Anexo - Víctimas de uso letal de la fuerza por parte de agentes estatales año 2015.

Nombre	Fecha	Edad	Lugar del Hecho	Fuerza Responsable	Categoría
Joan Franco Ferreyra	07/12/2015	22 años	Villa Corina, Córdoba	Policía Provincial	Ejecución extrajudicial
Carlos Alberto Sola	30/11/2015	57 años	Villa María	Policía Provincial	Muerte en situación de encierro
N/N varón	02/10/2015	s/d	B° Estación Flores	Policía Provincial	Ejecución extrajudicial
Miguel Cañete	26/09/2015	23 años	Brinkmann, provincia de Córdoba	Policía Provincial	Muerte en situación de encierro
Lucas Rodrigo Sanchez	19/09/2015	17 años	Colón y Sagrada Familia, Córdoba	Policía Provincial	Ejecución extrajudicial
N/N varón	19/9/2015	21 años	B° Crisol, Córdoba	Policía Provincial	Ejecución extrajudicial
Braian Guaima	03/05/2015	16 años	Barrio Observatorio, Córdoba	Policía Provincial	Ejecución extrajudicial
Nicolás Peralta	01/05/2015	16 años	Complejo Esperanza	SENAF	Muerte en situación de encierro
Sonia Tejada	01/05/2015	46 años	B° Marqués de Sobremonte, Córdoba	Policía Provincial	Uso de la fuerza en conflictos interpersonales
Omar Zerdán	01/04/2015	22 años	B° Mafekin	Policía Provincial	Ejecución extajudicial
Cristian Armoney	01/03/2015	24 años	B° San Lorenzo Sur	Policía Provincial	Ejecución extajudicial
David Oviedo	03/02/2015	26 años	B° La Quinta, Villa Carlos Paz	Policía Provincial	Ejecución extajudicial
N/N varón	19/01/2015	43 años	B° Parque Capital	Policía Provincial	Ejecución extajudicial
David Lencina	15/01/2015	35 años	B° Alto Alberdi	Policía Provincial	Ejecución extrajudicial
Leonardo Alfaro	15/01/2015	31 años	B° Alto Alberdi	Policía Provincial	Ejecución extrajudicial

## Requisas corporales: Una forma de violencia silenciada en las prisiones

Valentina Rizzo

Jorge Perano

### I. Introducción

Cuando pensamos en el término de violencia institucional<sup>27</sup> muchas veces nos referimos a las formas más violentas de represión por parte de miembros de las fuerzas de seguridad hacia los particulares (golpizas, malos tratos físicos o humillantes, torturas, casos de “gatillo fácil”, etc.). Sin embargo en el interior de los establecimientos carcelarios del país y de la provincia, a diario, miles de personas y en especial mujeres y niños sufren una forma de violencia bastante más sutil pero no por ello menos degradante: se trata de las requisas corporales a las que son sometidos los familiares de las personas presas que ingresan como visitantes a los establecimientos carcelarios como así también los detenidos durante el transcurso de su pena de prisión.

El modo en que son llevadas a cabo las requisas corporales (también llamadas requisas profundas o vaginales) implica que el familiar- incluso niñas/os- que pretenda ingresar como visita deba “consentir” desnudarse y dejar examinar las cavidades de su cuerpo por personal penitenciario, fundado en motivos de prevención y seguridad de los establecimientos. De esta forma, la requisas corporal se constituye en una condición necesaria para autorizar la visita “cuerpo a cuerpo” entre el familiar y el detenido.

Este tipo de prácticas<sup>28</sup>, lejos de ser excepcionales en el contexto carcelario, son llevadas a cabo regularmente y de manera rutinaria por el personal penitenciario, incluso se encuentran reglamentadas por medios de decretos y disposiciones emanados de las más altas autoridades provinciales en esta materia, pese a que atentan contra la dignidad e intimidad de la persona sometida a ella, convirtiéndose en un claro efecto de trascendencia de la pena a terceros, además, claro está, de una clara violación a los derechos humanos básicos de las personas. Esta práctica afecta gravemente el vínculo familiar con la persona detenida, ya que trae aparejada una disminución en la frecuencia a concurrir a los establecimientos, y, con ello, se va alejando cada vez más el tan ansiado fin de reinserción social de la pena (esto resulta más tangible cuando la visita se trata de una mujer-madre, esposa, hija, hermana del detenido- ya sea porque voluntariamente decide dejar de asistir o ir con menor frecuencia a ver a su familiar por efecto de las requisas o bien porque el propio detenido desalienta las mismas como una forma de aliviar la carga de su prisión a sus afectos).

---

<sup>27</sup>“Al hablar de violencia institucional nos referimos a situaciones concretas que involucran necesariamente tres componentes: prácticas específicas (asesinato, aislamiento, tortura, etc.), funcionarios públicos (que llevan adelante o prestan aquiescencia) y contextos de restricción de autonomía y libertad (situaciones de detención, de internación, de instrucción, etc.)”. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: “Los derechos humanos frente a la violencia institucional”, pág. 13. Disponible en: [http://www.jus.gob.ar/media/2932203/violencia\\_institucional.01.pdf](http://www.jus.gob.ar/media/2932203/violencia_institucional.01.pdf)

<sup>28</sup> Hablamos de “prácticas” en el sentido sociológico del término, es decir, acciones que se suceden regularmente y que están provistas de un sentido performativo de la subjetividad, además de su evidente e inmediato efecto sobre el cuerpo de las víctimas.

Por otra parte, las requisas corporales efectuadas a los presos durante su trayectoria carcelaria se constituyen en “rutinas de confirmación” que vienen a recordarles el lugar en el orden penitenciario, llegando a ser naturalizadas por los internos<sup>29</sup>.

En este informe, por lo tanto, pretendemos no sólo dar a conocer una práctica consolidada y persistente de actuación del servicio penitenciario provincial, sino también poder transformar esta realidad al visibilizar y denunciar sus efectos. Sin embargo, queremos reiterar que el método de requisas o registros o controles a los penales, se encuentra previsto en todas las instituciones carcelarias del mundo, mas aquí lo que queremos poner de resalto es la “forma o práctica” utilizada para realizarlas, ya que, como se dirá, existen medios no invasivos y más respetuosos de los derechos que cumplen con igual finalidad preventiva. Es decir, el Estado tiene otros métodos de control que no sean violatorios de los derechos de las personas, y no los utiliza.

## II. Marco Normativo

La ley nacional de ejecución de pena privativa de libertad n° 24.660 prescribe en el art. 162 que el visitante deberá respetar las normas reglamentarias vigentes en la institución, las indicaciones del personal y abstenerse de introducir o intentar ingresar elemento alguno que no haya sido permitido y expresamente autorizado por el director; si así no lo hiciere el visitante podrá ver suspendido su ingreso - temporal o definitivamente- por resolución del director, la que podrá recurrirse ante el juez de ejecución o el juez competente. No obstante el mandato anterior, el art. 163 de la ley autoriza que “por razones de seguridad” se registre al visitante y sus pertenencias, procedimiento que deberá realizarse “dentro del respeto a la dignidad de la persona humana” y será realizado o dirigido por personal del mismo sexo del visitante. Finalmente, la norma estipula que “el registro manual, en la medida de lo posible, será sustituido por sensores no intensivos u otras técnicas no táctiles apropiadas y eficaces”.

En la órbita provincial, el decreto reglamentario n° 344/08 regula en el art. 3 del Anexo II “Reglamento de comunicaciones de los internos” que el visitante y sus pertenencias serán registrados “por razones de seguridad”, realizando las mismas consideraciones que la ley nacional citada. No obstante, la norma estipula que el visitante podrá incidentar ante el Juez de Ejecución o el Jefe del Servicio Penitenciario Provincial dentro de las cuarenta y ocho horas (48) de notificadas las resoluciones del Director del establecimiento que puedan afectar sus legítimos intereses.

Por otra parte, la ley nacional 24.660 regula en el art. 70 el “Registro de internos y de instalaciones”, autorizando los registros en las personas de los internos, sus pertenencias y locales que ocupen así como los recuentos y las requisas de las instalaciones del establecimiento. Explícitamente la norma sostiene que se procura la preservación de la seguridad general, disponiendo que se efectuarán con las garantías que reglamentariamente se determinen y dentro del respeto a la dignidad humana.

---

<sup>29</sup> Cfr. MOTTO, Carlos Ernesto: *Los usos de la violencia en el gobierno penitenciario de los espacios carcelarios*, pág. 82, artículo incluido en el libro “Circuitos carcelarios. Estudios sobre la cárcel en Argentina”, Ediciones EPC, 2015. Disponible en: [http://perio.unlp.edu.ar/sites/default/files/circuitos\\_carcelarios\\_0.pdf](http://perio.unlp.edu.ar/sites/default/files/circuitos_carcelarios_0.pdf)

A nivel provincial, el decreto 344/08 en el art. 4 inc. b del Anexo I “Reglamento de disciplina de los internos” dispone como falta disciplinaria que el interno que obstaculice o impida por cualquier medio o bien se niegue a cumplir los procedimientos de recuento o de requisas personal, de sus pertenencias, del lugar de alojamiento; y los previstos en los casos de ingreso - egreso a los diversos sectores del establecimiento y en todo otro supuesto legal o reglamentariamente establecidos será sancionado.

En prieta síntesis, la administración penitenciaria autoriza las requisas corporales como un método para asegurar el orden y seguridad en los establecimientos carcelarios. A través de esta práctica se pretende evitar el ingreso de drogas o elementos prohibidos o peligrosos para la vida o la salud de los internos. Sin embargo, es de público conocimiento que en muchas ocasiones, esos elementos prohibidos ingresan al penal por medios diferentes al de las visitas.

### **III. Requisas a familiares. A casi 20 años de las recomendaciones de la CIDH: una deuda pendiente**

Con fecha 15 de octubre del año 1996, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió el Informe N° 38/96 (Caso 10.506) en el cual realizó una serie de recomendaciones al Estado Argentino tras la denuncia efectuada por las revisiones vaginales que habían sufrido la esposa e hija menor de edad de un preso, quienes pretendían ingresar en condición de visitantes a la Cárcel de Encausados de la Capital Federal.

En aquella oportunidad, la CIDH recomendó a la Argentina que recompensara a las víctimas de las requisas y que adoptase las medidas legislativas o de otro carácter para ajustar sus previsiones a las obligaciones establecidas por la Convención, expresadas en las presentes conclusiones y recomendaciones, manteniendo informada a la Comisión del proceso de estudio y sanción de las medidas mencionadas (Punto IX).

La CIDH entendió que las requisas vaginales a las que eran sometidas las mujeres que visitan la Unidad No. 1 del Servicio Penitenciario Federal violaban los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por cuanto lesiona la dignidad de las personas sometidas a tal procedimiento (artículo 11), constituyendo una medida de carácter penal degradante que trasciende la persona del penado o procesado (artículo 5.3); y es, además, discriminatoria en perjuicio de las mujeres (artículo 24) en relación al artículo 1.1.

En el presente informe, abordaremos la situación de las cárceles provinciales en el aspectos de las requisas, luego de casi 20 años de la resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, haciendo especial incapié respecto a si se han cumplido (o al menos intentado cumplir), con las recomendaciones dadas por el organismo interamericano a nuestro país.

## Capítulo: situación de niños niñas y jóvenes privados de libertad en instituciones no penales.

Equipo relator de Informe: Edna Marysel Segovia, María Eugenia Valle, Sofía García, Micaela Reynaga, María Rosa Carelli, Rosario Primo, Sandra Gezmet.

### ¿Por qué hablamos de Privación de libertad?

Planteamos “*privación de libertad*” teniendo en cuenta la regulación del derecho a la libertad de todos los niños y niñas en el art. 19 de la ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños 26.061 / 2005, que establece: “*Derecho a la libertad. .... Las personas sujetos de esta ley tienen derecho a su libertad personal, sin más límites que los establecidos en el ordenamiento jurídico vigente. No pueden ser privados de ella ilegal o arbitrariamente. La privación de libertad personal, entendida como ubicación de la niña, niño o adolescente en un lugar de donde no pueda salir por su propia voluntad, debe realizarse de conformidad con la normativa vigente.*”

La reglamentación de este artículo 19 por Decreto 415/2006 expresa: “*La privación de libertad personal adoptada de conformidad con la legislación vigente, no podrá implicar la vulneración de los demás derechos reconocidos a las niñas, niños y adolescentes....El lugar de donde no pueda salir por su propia voluntad el niño, niña o adolescente a que refiere el último párrafo del artículo objeto de reglamentación comprende tanto a establecimientos gubernamentales como no gubernamentales.*”

Asimismo en relación a esta definición la Regla 11.b de las **Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad**, dispone que por privación de libertad se entiende “*toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública*”.

### Surgimiento de la medida de privación de libertad en Niños y Niñas por parte del Estado

Históricamente la institucionalización de NN y A (privación de libertad en Institutos) ha sido legitimada por diferentes argumentos, siempre atravesados por la lógica de este primer paradigma imperante a comienzos del siglo XX.

Entre 1900 y 1940, años convulsionados para un país que a raíz del modelo agroexportador y el estallido de la primera guerra mundial, vio llegar miles de familias a radicarse en el suelo argentino,

instándoles también aquí como en otros países, un dilema crucial: satisfacer las exigencias más urgentes del orden y control social y simultáneamente satisfacer el discurso de la piedad asistencial.

En ese contexto surge en 1919 la primera ley de Infancia 10.903 de “Patronato del Estado” (Ley de Agote), con las características típicas de aquel primer paradigma, disponía expresamente otorgar al Estado mayores facultades de control en “*caso de “abandono, peligro moral o material y también casos de delitos”*”. Lo que llevo a institucionalizar a los “menores” de ese momento en escuelas talleres, colonias agrícolas, asilos reformatorios, cuyo objetivo era “*fomentar el trabajo efectivo, ordenado sistemático, didáctico, sano e higiénico y productivo*”.

Además de “Menor” el concepto de niño que subyace en este periodo es el de “Niño Impuro”, que requiere una corrección física y moral cuyo objetivo principal es la inserción laboral en el proceso de acumulación vigente, al ser también demandado como fuerza de trabajo, por lo que debe también ser sano de “cuerpo y alma”.

Luego desde 1940 a 1973, es llamada la etapa de la readaptación social de la minoridad marginal, el concepto que subyace al de Menor es el de “menor desadaptado”, aquel que por su condición de marginal requiere de un tratamiento de “readaptación bio-psico-social”, usando como medio instrumental la educación y la capacitación.

## **Enfoque anterior a la Convención de los Derechos del Niño y Ley de protección integral de sus derechos 26.061**

### Paradigma de la Situación Irregular

Antes de la sanción de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1989, las percepciones de la infancia estuvieron atravesadas tanto en lo moral, como en lo jurídico y social por una forma de concebir a los niños y jóvenes como objetos de protección- tutela- represión y no como sujetos de derechos. Esta forma se conoce como Paradigma de la situación irregular, irregularidad que se consideraba recaía en los propios niños o sus familias.

Algunas de las principales características de este enfoque que ha sido dejado de lado en la ley escrita, pero no ha desaparecido en el contexto cultural y social, son:

- a) Los niños y Jóvenes aparecen como objetos de protección por parte del Estado, principalmente a través de la figura del juez de menores. No son reconocidos como sujetos de derechos sino como incapaces, sin derecho a expresarse, a opinar, ni a ser escuchados.

- b) Los jueces de menores no solo deben ocuparse estrictamente de las cuestiones propias de conflictos jurídicos como separaciones, cuotas alimentarias, etc., sino también de suplir las deficiencias de la ausencia de políticas sociales adecuadas dirigidas a la niñez y a la familia. Por ello la ley 10.903 del Patronato del menor (derogada por ley 26061 en el 2005) le daba al juez amplísimas facultades para disponer del “menor” desde el discurso de la protección y actuar como un *buen padre de familia*, según la letra de la propia ley, sin ningún tipo de garantías que limite o encuadre su accionar.

Como dice Gómez da Costa los “menores”- en este sentido- son aquellos que no ingresan al circuito de socialización a través de la familia, primero, y de la escuela, después. Así los menores terminan siendo el producto del proceso de aprensión+ judicialización+ institucionalización.

En el contexto descrito cuando el Estado a través del juez de menores tomaba conocimiento de la supuesta situación de un niño que se encontraba abandonado moral o materialmente ( pobreza) o en algún tipo de “riesgo” viviendo con su familia , según los parámetros del propio juez interviniente, este “disponía del menor” a través de las llamadas medidas tutelares y ordenaba su internación en Institutos , conocidos como Residencias, Hogares, Reformatorios u otros sinónimos, por tiempo indeterminado , impidiendo en general el contacto con su familia de origen . Esta privación de libertad se ordenaba por tiempo indeterminado hasta que el niño o niña adquiriera la mayoría de edad (21 años antes y luego 18 años)

### Paradigma de la Protección Integral

Durante el siglo XX, se fue desarrollando el movimiento de protección de los Derechos Humanos, reconocidos como “el contenido esencial del sistema democrático “. De esta corriente surge progresivamente y a partir del proceso que va poniendo fin a las dictaduras en Latinoamérica, una etapa de reconocimiento y protección de los derechos de los niños, niña, y adolescentes, siendo la mayor expresión normativa del mismo la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño en 1989 por parte de las Naciones Unidas. Este tratado internacional específico, es ratificado por todos los países con la única excepción de EE.UU. Nuestro país la ratifica en 1990.

A partir de aquí los niños son considerados como Sujetos titulares de derechos exigibles a quienes son los responsables de garantizarlos, esto es Estado, familia y comunidad adulta. Una de las consecuencias de este Paradigma fue el proceso de adecuación de las leyes de cada país a los ejes de la Convención, así como modificaciones en el diseño y ejecución de las políticas públicas dirigidas a la infancia y también en el rol a cumplir por el poder judicial.

El ámbito estrictamente jurídico, contiene un conjunto de disposiciones destinadas a reconocer y garantizar los derechos del niño a la sobrevivencia, el desarrollo, la protección y la participación, derechos que están completamente integrados, es decir, que son inseparables. Estos derechos son estrictamente interdependientes, exigiéndose la satisfacción conjunta de ellos para la consecución efectiva del desarrollo. Esta interdependencia, exige una *protección integral de los derechos* del niño, debiendo evaluarse cualquier situación de vulneración, amenaza o restricción de derechos, en la perspectiva de los efectos que producen sobre el conjunto de derechos protegidos.

Entre los principales objetivos del Paradigma de la protección integral de los derechos, se encuentran la desjudicialización de los conflictos sociales vinculados a la niñez y la búsqueda de poner fin a la institucionalización de niños como modalidad de protección de los niños y niñas, muchas veces luego de haber sufrido graves violaciones a sus derechos, por haber sido víctimas de malos tratos, abusos o distintos niveles de violencias.

Existe un claro consenso en los operadores que trabajan con niños desde el enfoque de sus derechos humanos, que el mejor lugar para la crianza y desarrollo de cualquier niño o niña es su propia familia, y en los casos en que esto no es posible por situaciones graves, el espacio adecuado es su familia extensa o en última instancia una familia acogedora transitoria y posteriormente una familia adoptiva .

#### **Ley Nacional 26.061 de protección integral de los Derechos de Niñas niños y adolescentes.-**

En el año 2005, con la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes se dieron cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de infancia y se adecuó la legislación interna a los postulados de la CDN.

La Ley 26.061 se enmarca en el paradigma de la protección integral, reconoce al niño como sujeto de derechos, avanza en los conceptos de familia que el derecho venía enunciando, resultando un concepto más amplio que el de familia nuclear, y reconoce derechos y la aplicación de garantías mínimas sustanciales en los procesos en los cuales el niño sea parte, hasta los 18 años de edad. También reconoce a la familia como responsable prioritaria de asegurar a los niños, niñas y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos (art. 7).

Obliga a los organismos del Estado a asegurar mediante políticas y programas de asistencia, que la familia pueda asumir tal responsabilidad y expresa en forma determinante que la falta de recursos materiales de los padres, la familia o los responsables del niño no autoriza a la separación de su familia nuclear, ampliada, o con quienes mantenga lazos afectivos ni su institucionalización (art. 33, párrafo tercero).

Para el respeto, garantía y ejecución de la Ley, se crea el **Sistema de Protección integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes** ( Título III, Art. 32 ) , integrado por todos los organismos y servicios públicos y privados que diseñan, planifican, coordinan, , ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes

En concordancia con los objetivos del “Sistema” se definen las “**Medidas de Protección Integral**” las que, emanadas del órgano administrativo de infancia competente, deberán estar dirigidas a restituir los derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias (Arts. 33 y 34). Esta, además viene a cubrir un vacío e intentar reparar los perjuicios de las omisiones de las políticas públicas y evitar la superposición de funciones entre los Poderes Ejecutivo y Judicial.<sup>30</sup>

Estas medidas son fundamentales para evitar, en los casos en que se pueda, la separación de los niños y niñas de sus familias y luego ser institucionalizados, como ocurre todavía en la práctica.

Estas medidas son respuestas a problemas puntuales, son medidas de acción positiva, tienden a ampliar el acceso a los derechos y se complementan con políticas públicas universales.

Estas medidas se sustentan en la existencia de políticas públicas adecuadas. Los principales objetivos de estas medidas son garantizar el derecho a la familia que tienen los niños y niñas; mejorar los medios económicos de la familia para fortalecer su autonomía, mejorar su acceso a la salud, y la permanencia en el sistema educativo, fortalecer a los adultos para que puedan criar a los niños y niñas

Cuando las familias no puedan garantizar adecuadamente los derechos de los niños, los organismos estatales y la sociedad civil deben desarrollar acciones de colaboración y asistencia apropiadas para que ellas mismas puedan afrontar sus responsabilidades y obligaciones.

Por otro lado se encuentran como medidas de último recurso a utilizar frente a vulneraciones graves de derechos de Niños y Niñas las denominadas “**Medidas Excepcionales**” (Arts. 39, 40 y 41).

---

<sup>30</sup> <sup>30</sup> Art 37. - **MEDIDAS DE PROTECCION.** Comprobada la amenaza o violación de derechos, deben adoptarse, entre otras, las siguientes medidas: a) Aquellas tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar; b) Solicitud de becas de estudio o para jardines maternos o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; c) Asistencia integral a la embarazada; d) Inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar; e) Cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, juntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa; f) Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes; g) Asistencia económica. La presente enunciación no es taxativa.

## **¿De qué hablamos cuando decimos Medidas Excepcionales que pueden derivar en la privación de libertad de Niños y Niñas?**

Este tipo de medidas implica la separación del niño de su ámbito familiar o centro de vida por graves vulneraciones a sus derechos que no han podido ser restituidos a través de otro tipo de medidas de protección integral menos graves. Se trata de medidas que se deben aplicar por un tiempo limitado, por parte el órgano administrativo, que en Córdoba es la Secretaria de Niñez Adolescencia y Familia

En relación con esta medida excepcional una vez dictada, el órgano administrativo, debe comunicarla en un plazo de 24 horas al juez para el control de la legalidad de la misma. El juez debe realizar un control formal de esa decisión del organismo administrativo, comprobar si realmente este antes de adoptar la medida excepcional agotó las posibles medidas de protección integral existentes, y subsistiendo la vulneración del derecho, recién en ese momento dicta la medida excepcional.

El rol del juez de niñez en Córdoba, constituye un reaseguro de la legalidad del acto administrativo que debe dictar la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (Senaf) cuando adopta la medida para evitar que lo haga en forma discrecional o sin los pasos formales que regulados por la ley 9944. Dentro de su rol el juez debe, inmediatamente de notificado, llamar a audiencia al niño afectado y a su familia para comprobar que han sido escuchados y ha participado en todo el proceso de implementación de la medida. El juez revisa la medida y puede confirmarla o no y ordenar al órgano administrativo que aplique otras medidas de protección menos gravosas, esto es, que no impliquen la separación del niño de su familia.

### **Algunos Datos surgidos del Informe “Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados parentales en la República Argentina” – Actualización 2014 (al 31/03/14)**

Este informe de reciente publicación fue elaborado por UNICEF y Secretaria Nacional de Niñez Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El relevamiento muestra y analiza datos actualizados relativos a la cantidad de NNyA sin cuidados parentales en Argentina, los lugares de cuidado donde están alojados, las condiciones en las que viven, el organismo que decidió que fueran separados/as de su mamá, papá o familia ampliada, los motivos de esta separación, los tiempos de permanencia en las instituciones y los motivos de ingreso y egreso.

En relación a Córdoba en base a la información relevada para el Informe se determina que el número de Niñxs sin cuidados parentales que se encuentran separados de su familia y alojados en Institutos en el 2011 era de 1107 y en el 2014 disminuyo a 555 entre varones y mujeres, es decir se dio una disminución de alrededor del 50%.

Según el sexo, Córdoba tiene 274 mujeres y 281 varones NNyA sin cuidados parentales; expresando la misma tendencia a nivel nacional. Según la franja etaria, la cantidad de NNyA sin cuidados parentales en Córdoba se distribuyen de la siguiente manera: 82 niños/as entre 0 y 5 años; 193 niños/as entre 6 y 12 años y 280 adolescentes entre 13 y 17 años. Según el informe del total de los niños 464 se encuentran en dispositivos de modalidad institucional (Institutos no penales), de los cuales 159 se encuentran en Institutos de gestión pública y 305 de gestión privada, y 91 niños se encuentran en dispositivo de cuidado familiar, sin que se especifique en el Informe claramente a qué tipo de modalidad de cuidado familiar se refiere.

Dentro de las causas de aplicación (ingreso) y de cese (egreso) de medidas excepcionales, Córdoba informa que la causa principal de ingreso es el abandono y le siguen las situaciones de violencia y el maltrato. Se informó que el motivo principal de egreso es la re vinculación familiar y la causa secundaria la adopción. En el informe 2011 Córdoba había informado que la causa principal de ingreso era la violencia y la de cese de aplicación de la medida excepcional era producto del egreso autónomo o de re vinculación familiar.

### **Compromisos asumidos por Córdoba dentro del Consejo Federal de Niñez**

En sesión del Consejo Federal celebrada el 21 de marzo del 2013, el gobierno provincial representado por el Secretario de Niñez de ese momento, el licenciado Alberto Reinaldi firmó junto al resto de las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires el Acta compromiso sobre *Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales*, donde se comprometen en afianzar los logros obtenidos y remover los obstáculos observados en cada jurisdicción, con la firme decisión de alcanzar en el año 2015 un Sistema de Protección de derechos robusto, eficiente y eficaz, respetuoso de los derechos de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales.

Se planteó avanzar en dimensiones a nivel legal, institucional y en relación a las medidas de protección integral.

- **A nivel legal** : promover la adecuación normativa de leyes administrativas de conformidad con la ley nacional 26061y los acuerdos celebrados en el Consejo Federal.....Así también se planteó impulsar la debida aplicación de las normas sobre prevención de la violencia contra los niños promoviendo que se impongan las debidas medidas de restricción y la exclusión de los agresores, evitando la separación de niñas, niños y adolescentes de su familia de origen y de su comunidad
- **A nivel Institucional:** Optimizar la estructura y la organización de los Órganos Administrativos de Protección de Derechos, en particular avanzar en el proceso de descentralización que asegure el acceso de niñas, niños y adolescentes y sus familias a las políticas públicas en todo el territorio nacional, así como mejorar la calidad institucional de estos organismos, en relación a su grado de articulación con otras áreas, a la eficiencia y eficacia en el nivel de respuesta frente a la vulneración de derechos y a la restitución de los mismos.
- **Medidas de protección:** Es necesario seguir trabajando sobre la conceptualización y la correcta aplicación de medidas de protección, instalando definitivamente las medidas de carácter integral que

restituyen derechos de niñas, niños y adolescentes; respetando su derecho a ser criado por su familia de origen y desarrollarse en el seno de su comunidad; potenciando las acciones de fortalecimiento y acompañamiento familiar; desterrando los mitos y prejuicios discriminatorios. Frente a la **medida excepcional**, establecer estrategias y plazos para que la medida cese en el menor tiempo posible, teniendo como principal objetivo la integración del niño, niña o adolescente a su núcleo familiar. Teniendo en cuenta los datos surgidos del relevamiento del 2011, se considera una imposición ética y jurídica erradicar los casos de cese de la medida por el sólo hecho de la mayoría de edad sin que él o la adolescente haya construido un proyecto de vida plena. Se planteó la necesidad de confeccionar Guías y protocolos sobre las medidas de protección integral y excepcional, del mismo modo que establecer Estándares de calidad institucional que garanticen condiciones materiales y simbólicas de vida digna.

El **aspecto legal** en la provincia de Córdoba: el proceso de adecuación normativo a la ley nacional 26061 se fue planteando con muchas dificultades y no pocas resistencias, especialmente por parte del Poder Judicial. A los pocos días de promulgada la ley Nacional de Protección Integral de los Derechos del Niño, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) por Acuerdo Reglamentario 794, Serie "A" del 08-11-05 dispuso que los tribunales de la Provincia de Córdoba con competencia en materia de menores prevencional, continúen su actuación judicial de conformidad a las competencias y atribuciones asignadas por la Ley 9053. Esta ley provincial de protección judicial era totalmente adecuada al paradigma tutelar y por lo tanto contrario a la nueva norma nacional.

Posteriormente en el año 2007 se sanciona la ley 9396 donde se dice adherir a la ley 26061 y se crea la figura del Defensor de Niñez provincial, determinándose un plazo de 1 año prorrogable a 2 para que el TSJ arbitre las medidas conducentes a armonizar de manera gradual y progresiva las acciones que garanticen la adecuación a las disposiciones de la Ley Nacional N° 26.061, en materia de Procedimiento Prevencional (art. 3). Con fundamento en esta facultad, el TSJ dicta el Acuerdo Reglamentario 9897/2009, mediante el cual resolvió: *"Fijar la competencia material de los Juzgados de Menores en lo prevencional, en el marco de la armonización procedimental de las leyes 9053 y 9396 con la ley nacional 26.061"*. De esta manera resolvió unilateralmente cuáles funciones serían mantenidas en la competencia de los Juzgados de Menores en lo prevencional y cuáles serían transferidas a la órbita de la Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia (SeMuNAF) Asimismo estableció que cuando corresponda la intervención judicial se mantendrán las normas que en la ley 9053 regulan el procedimiento prevencional.

La Secretaria Nacional de Niñez Adolescencia y Familia a pedido de organizaciones sociales de defensa de los derechos de Niños, emitió un Dictámen en el que se expresó: *"La Resolución administraba del máximo tribunal implicó lisa y llanamente, la negación a la vigencia de la ley 26061 en sus Títulos III y IV. El Acuerdo dictado por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba desconoce dichas prescripciones legales que apuntan, a evitar la innecesaria judicialización de cuestiones que deben ser resueltas por diferentes áreas de gobierno y a jerarquizar el rol de la magistratura, concentrando su labor en cuestiones verdaderamente jurisdiccionales."*<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Argumentos contenidos en el Dictámen enviado por Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia sobre Acordada 987 del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, según Nota 475-09 , el 17

En el mes de mayo del año 2011 se sanciona la ley 9944 que derogó la anterior ley 9053 de protección judicial de los niños y adolescentes, y crea el Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, siguiendo los ejes de la ley nacional, con algunas particularidades. En la nueva ley provincial se estableció que el control de legalidad de las medidas excepcionales no lo hagan los jueces de familia como dice la norma nacional, sino los jueces de menores que a partir de la nueva ley pasaron a denominarse jueces de niñez, juventud y violencia familiar. Se desplazó la competencia en materia de violencia familiar que tenían los jueces de familia a estos jueces de niñez, lo que implica que el control de las medidas excepcionales previsto por la ley, esté a cargo de jueces que desde hace más de 50 años tienen una práctica muy consolidada de intervenir desde el paradigma tutelar, que considera a la familia junto a los niños como incapaces o por lo menos sin la práctica de darles una participación activa en la búsqueda de la resolución de los conflictos que llegan a la justicia.

En la práctica la competencia que otorga a los jueces la ley 9944 se superpone con la competencia dada por la ley de violencia familiar 9283 que no fue modificada y responde al anterior paradigma. Esta falta de claridad en la aplicación conjunta de ambas leyes lleva a que los jueces de niñez interpreten de diversa manera cuando les corresponde intervenir a ellos y cuándo a la Secretaria de Niñez y Familia provincial y esta falta de claridad determina que en muchos casos niños y niñas que sufren malos tratos o situaciones de abusos no encuentren una intervención y respuesta adecuada por parte de los organismos responsables de hacerlo.

En el aspecto institucional, la Secretaria de Niñez Adolescencia y Familia se constituyó con el carácter de Secretaria de Estado en la gestión provincial del 2008 al 2011, luego a partir de la siguiente gestión, encontrándose a cargo del Poder Ejecutivo José Manuel De la Sota esta Secretaría perdió esa jerarquía y paso a formar parte del Ministerio de Desarrollo Social, lo que implicó en la práctica disminuir el campo de decisiones más autónomas y el nivel presupuestario con el que dar cumplimiento a las funciones previstas en la ley provincial 9944 .

Esta modificación en la ley de ministerios de este último gobierno, viola claramente lo establecido en la ley provincial citada que en su art. 36 expresa: “*La Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia o el organismo que en el futuro la reemplace, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la presente Ley,.... estará a cargo de un Secretario de Estado designado por el Poder Ejecutivo de la Provincia*”

Con anterioridad a la sanción de la ley 9944 se fueron creando y luego reconociendo en la norma citada las Unidades de Desarrollo regional, como descentralizaciones de la Secretaria de Niñez al interior provincial, teniendo a su cargo la implementación de las medidas de protección integral frente a vulneraciones de derechos de niños y niñas. También son los organismos responsables de solicitar la

---

de septiembre del 2009 . **REF. DOC. N° E.SENAF-12422.2009** firmado por Ernesto Martín Navarro Abog.Dpto.Asistencia jurídica SENAF y Subsecretaria de Derechos para la Niñez adolescencia y familia doctor Gabriel Lerner

aplicación de medidas excepcionales al área legal de la Senaf cuando la gravedad de las situaciones lo requiera. Estas Unidades actualmente son 16 en toda la provincia, debiendo hacerse cargo de atender en promedio a la población correspondiente a dos departamentos dentro de la división política provincial. Teniendo en cuenta que nuestra provincia tiene 425 municipios y comunas y estas Unidades cuentan con escaso personal profesional, la atención a las demandas por vulneraciones de derechos de niños que llegan a estas Delegaciones de Senaf a través de familias, docentes, equipos de salud etc., en general no encuentran un abordaje adecuado y con la urgencia que los casos requieren.

A ello se suma como obstáculo, que el área legal de la Secretaria de Niñez Adolescencia y Familia que fundamenta jurídicamente la aplicación de las medidas excepcionales se encuentra en capital, lo que amplía la demora en las respuestas frente a solicitudes de medidas desde el interior provincial.

En relación a las **Medidas de protección integral en la provincia de Córdoba**: Frente a las situaciones de vulneraciones de derechos de los niños, es fundamental que el Organismo de protección desarrolle una diversidad de medidas de protección integral de derechos para que la aplicación de la medida excepcional que implica la separación del niño de su familia sea realmente la última decisión a tomar, tal como plantea la norma nacional. Las medidas de protección integral adoptadas a tiempo y con el adecuado seguimiento permiten evitar la separación de los NNyA de su ámbito familiar.

No existan protocolos escritos de intervención que establezcan criterios comunes para todos los equipos profesionales que forman parte de las UDER y de la Senaf, que tienen a su cargo la aplicación de medidas de protección de derechos de niños. Tampoco se establecen Convenios claros con los Municipios donde se determine la competencia diferenciada de los órganos provinciales y municipales en la atención a los derechos de la niñez.

Esta compleja situación lleva a que muchos profesionales tanto de capital como del interior que trabajan en espacios donde reciben demandas por situaciones de vulneración de derechos planteen desde hace largo tiempo, dificultades de articular con Senaf, y con las UDER. En muchas ocasiones frente a situaciones de gravedad donde está en juego la integridad física y psicológica de niños, profesionales que han intervenido con ellos luego de implementar medidas de protección integral sin resultados positivos solicitan a Senaf la posibilidad de aplicar una medida excepcional, demorándose ampliamente la respuesta a la solicitud lo que determina una mayor violencia y vulneración de los derechos de los niños y niñas afectados

Entre las cuestiones pendientes a nivel provincial podemos afirmar que son totalmente insuficientes las medidas de protección integral que en la práctica aplican los funcionarios de Senaf y UDER, pocas de las enumeradas en la ley provincial 9944, ni se cuenta con los necesarios equipos profesionales capacitados que las supervisen, ni programas específicos de fortalecimiento familiar con presupuesto adecuado, sin que existan instancias formales de articulación con las áreas de salud, educación, cultura, salud mental ,etc.- .

Desde la sanción de la ley provincial de protección integral de derechos del niño 9944, el presupuesto destinado al Sistema de Protección Integral provincial, que surgió insuficiente,

prácticamente se ha mantenido durante los casi 5 años de vigencia de la ley y no se ha incrementado como se requiere. La precariedad económica impide entre otras cuestiones, la aplicación de medidas de fortalecimiento familiar o acompañamiento a familias acogedoras transitorias que eviten la internación en Institutos públicos o privados de niños que han sufrido situaciones graves que afecten su salud física o psicológica.-

Teniendo en cuenta que las principales causas de ingreso de Niños en Institutos son por situaciones de algún tipo de abandono, malos tratos y violencias, las políticas y programas destinados a identificar las dificultades en el medio familiar para la crianza de los Niños, el apoyo terapéutico, el acompañamiento profesional a las familias y a los niños etc., deberían ser políticas y presupuestos prioritarios para la Secretaria de Niñez y Adolescencia provincial como Organismo responsable de garantizar los derechos de los Niños.

### **Análisis de los Dispositivos institucionales en Córdoba a la luz de los Lineamientos Nacionales en Materia de Niños, Niñas y Adolescentes Carentes de Cuidados Parentales**

El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia aprobó en el 2008 el documento titulado "*Lineamientos Nacionales en Materia de Niños, Niñas y Adolescentes Carentes de Cuidados Parentales*". Estos lineamientos contienen, entre otros, principios generales para la promoción, la prevención y la permanencia del niño, niña o adolescente en su ámbito familiar; de intervención respecto de niños, niñas o adolescentes incluidos en ámbitos de cuidado familiar alternativo; y para el desarrollo de acciones permanentes y sistemáticas tendientes a la "desinstitucionalización" de niños, niñas y adolescentes.

Los lineamientos los referidos a **Niños Niñas y adolescentes incluidos en Institutos** son:

a. .... *Por su carácter excepcional, se recurrirá a dichos cuidados en Institutos cuando las anteriores intervenciones se hayan agotado sin arrojar resultados positivos según lo requiera la situación del niño, niña o adolescente por el menor tiempo posible, y con un carácter de transitoriedad.*

En Córdoba no se ha desarrollado un procedimiento claro que garantice la implementación de las medidas de protección integran de derecho, como paso previo a la decisión de una medida excepcional. Según surge de entrevistas realizadas a operadores en capital e interior que se desempeñan en dispositivos institucionales públicos y privados tampoco el juez ejerce una supervisión y control específico de esta situación, y en muchos casos tampoco en relación al cumplimiento de los tiempos establecidos legalmente para la duración de la medida.

b- *Los dispositivos institucionales, tanto públicos como privados, deberán plantearse bajo una modalidad convivencial, teniendo este modelo como base de su funcionamiento la implementación de proyectos personalizados que fomenten el desarrollo de la autonomía de*

*adolescentes, una conducción y clima adecuado. Resultan aconsejables unidades de dimensiones reducidas, con una capacidad de hasta 8 y 12 integrantes. Se procurará que los dispositivos institucionales ofrezcan, además, servicios y actividades como medidas de protección integral, es decir dirigidas a niños, niñas y adolescentes no separados de su medio familiar*

En Córdoba existen algunos dispositivos públicos y privados que alojan a un número pequeño de niños y niñas que concurren a Escuelas de la comunidad, pero frente a la ausencia de políticas provinciales para que la modalidad convivencial sea la única a adoptar continúan existiendo macro institutos que alojan a grupos de niños en número mucho más amplio entre 30, 50 u 70 niños /niñas. No se desarrollan actividades dentro de estos Institutos dirigidas a la comunidad que puedan constituirse como medidas de protección integral o fortalecimiento de familias . No se incentiva desde los Organismos administrativos responsables la articulación con espacios comunitarios.

- b. Los recursos humanos intervinientes deberán ser especialmente capacitados, con formación permanente y evaluaciones periódicas de desempeño.*

Tanto en los dispositivos institucionales públicos como en los privados, se carece de equipo profesional suficiente y capacitado en los lineamientos del trabajo con niños y niñas sin cuidados parentales, ni enfoque de derechos. Parte del personal de Institutos públicos que se cerraron son trasladados a otros sin capacitación específica y se continúa trabajando desde una mirada del niño muy diferente a la planteada por el Paradigma de los derechos. En distintas instituciones gran parte del personal que atiende a los niños no han recibido capacitación y en el caso de las privadas, participan en la atención de niños personas de manera voluntaria, o a cambio de techo y comida viviendo con los niños o cobrando becas precarias. La mayoría de los dispositivos privados plantean la falta de recursos suficientes para afrontar los gastos cotidianos y para poder brindarles condiciones dignas y actividades recreativas a los niños/as y la demora en recibir los pocos recursos que les envía la gestión provincial.

- c. Deberá contemplarse en el funcionamiento la articulación con los diversos recursos comunitarios del territorio: salud, educación, proyectos culturales, de formación, recreativos y deportivos.*

No se promueven desde las autoridades responsables de las políticas de infancia articulaciones territoriales que acompañen el tránsito de los niños y niñas por las Instituciones donde son alojados, ni se prevén políticas que colaboren en construir un proyecto de egreso autónomo para los adolescentes. El apoyo que algunos jóvenes reciben al momento de dejar el Instituto depende de voluntades particulares de profesionales u operadores.

- e. Los cuidados en ámbitos institucionales serán supervisados desde el órgano administrativo local de aplicación, el que determinará criterios de calidad institucional, garantía y respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.*

En general los dispositivos institucionales privados expresan frecuentemente la falta de supervisión que reciben por parte de las autoridades responsables a nivel provincial. En varios casos plantean que muchas veces reciben Niños y niñas para ser alojados en la Institución enviados por el Organismo administrativo sin que les envíen documentación donde se acredite la situación o motivo por el cual el niño o niña fue separado de su familia, sus condiciones personales, de salud, educación, vínculos familiares etc. Esta situación impide la contención adecuada que requiere un niño al ingresar a un espacio totalmente desconocido y constituye en sí misma una situación de sus derechos fundamentales.

*f. Periódicamente se re-evaluarán los proyectos de trabajo para con los niños, niñas y adolescentes incluidos en dichos dispositivos, dando cuenta de los avances para la resolución de la situación que motivó su inclusión en el mismo.*

No siempre el personal a cargo de los niños o niñas institucionalizados cuenta con información suficiente de los motivos que definieron la aplicación de la medida excepcional, ni se establecen procesos de re vinculación adecuados con la familia biológica o extensa. Muchas veces se le llama re vinculación a reuniones esporádicas en oficinas del Organismo administrativo adonde debe concurrir el niño a entrevistarse por el lapso de una hora con los familiares de los cuales fue separado. Teniendo en cuenta los lineamientos existentes en este sentido ese espacio y la modalidad como se implementa no se acerca a cómo debe ser un proceso de re vinculación respetuosa de los derechos de los niños/as

*g. Los recursos institucionales deben ser diseñados como parte del modelo de apoyo socio-comunitario evitando la ubicación de niños, niñas y adolescentes alejados de su medio de residencia habitual y grupo familiar. Cuando medien razones de urgencia o complejidad que impongan la inclusión del niño, niña o adolescente en un ámbito institucional, los tratamientos indicados deberán ser supervisados en forma integral y teniendo como eje la pronta restitución a su medio habitual de convivencia.*

En Córdoba , en la mayoría de los casos los Institutos donde se encuentran internados niños y niñas por disposición de la Senaf no desarrollan articulaciones con el ámbito comunitario más allá de la participación de los niños /as en Escuelas de la zona. No se realizan Convenios con Organizaciones sociales o prácticas universitarias que les permitan implementar actividades recreativas, deportivas lúdicas, salvo situaciones puntuales pero no como política pública planificada.

En general la situación de los niños y niñas al interior de los Institutos, sus condiciones de vida permanece en un ámbito propio bastante cerrado al que es muy difícil acceder desde el afuera.

Respecto a la proximidad del domicilio del niño en relación a la ubicación del Instituto adonde se lo envía, esta es una situación que no es tomada en cuenta. Por lo general cuando se deciden medidas excepcionales y ante la ausencia de una política pública que promueva un Programa consolidado de familias acogedoras los niños son derivados al Instituto “donde haya cupo” independientemente de la distancia que esto implique del centro de vida del niño o niña

## ALGUNOS DESAFIOS PENDIENTES

Algunos desafíos pendientes para que realmente la medida excepcional sea la última en aplicarse, y cuando lo sea, se instrumente en ámbitos familiares y se disminuya el uso de los Institutos que restringen la libertad de los niños, son:

- Establecer instancias claras de articulación entre la Secretaría de Niñez adolescencia y Familia y los Juzgados de Niñez juventud y violencia familiar en relación a las competencias que surgen de las leyes 9944 y 9283 de violencia familiar.
- Crear Protocolos de intervención con criterios comunes para la aplicación de las medidas de protección integral de derechos de niños y niñas y para las medidas excepcionales de protección donde se establezcan criterios y procedimientos comunes a ser utilizados por los operadores de niñez tanto en capital como en el interior.
- Desarrollar Convenios interjurisdiccionales entre la Senaf como autoridad de Aplicación del Sistema de Protección Integral y los organismos responsables del ámbito municipal donde se determine claramente la modalidad de intervención de cada ámbito sin que se superpongan acciones ni se generen vacíos frente a demanda por vulneraciones de derechos de niños y niñas.
- Instar a los Juzgados de Niñez juventud y Familia para que realicen un control de legalidad de las medidas excepcionales de manera formal y escrito donde quede acreditado el cumplimiento de los requisitos previos por parte de Senaf antes de adoptar la medida, el monitoreo del desarrollo de la misma y el mayor o menor alcance de los objetivos propuestos cuando se la ordeno.
- Dotar de suficientes recursos humanos y presupuestarios adecuados para que todas las UDERS cuenten con personal capacitado y suficiente y con las políticas que permitan adoptar las medidas de protección integral de derechos a lo largo de toda la provincia.
- Desarrollar Programas de Familias acogedoras que reciban niños transitoriamente con el apoyo profesional necesario y acompañamiento para que la internación en Institutos no penales se transforme en una modalidad en desuso.
- Implementar Recursos humanos en cantidad y capacidad adecuada para que toda medida excepcional que se ordene, cuente con los equipos técnicos interdisciplinarios que realicen el proceso de acompañamiento de las familias acogedoras y el fortalecimiento familiar a las familias de origen o extensas adonde pueda llegar a egresar el niño o niña bajo medida.
- Implementar instancias de apertura de los Institutos tanto públicos como privados para que los niños y niñas alojados en ellos puedan interactuar con la comunidad fortaleciendo su autoestima, sus recursos propios y prepararse más adecuadamente para el momento del egreso de la Institución.
- Continuar disminuyendo la cantidad de NNyA institucionalizados procurando la continua disminución de las medidas excepcionales principalmente a través de su reinserción en su medio familiar, la inclusión en una familia adoptiva o el desarrollo de proyectos de autonomía, reduciendo el tiempo de permanencia en los hogares.
- Realizar una supervisión de las condiciones en que se encuentran los niños y niñas que ha sido egresados de los Institutos a partir de las nuevas normativas.-

- Promover acciones para que los adolescentes alcanzados por una medida de protección excepcional, puedan ser incluidos adecuadamente en su comunidad a través de la construcción y participación en proyectos que favorezcan su autonomía y garanticen el ejercicio pleno de sus derechos.
-