

Documento base para la creación del Mecanismo para la recepción y abordaje de denuncias de violencia institucional.

Introducción

Este documento tiene como objetivo sentar las bases para la creación del primer mecanismo institucional de recepción y abordaje de situaciones de violencia institucional. Presenta lineamientos básicos que se irán profundizando a partir de su instalación. El desarrollo del documento está fundamentado en los cometidos de INAU establecidos en su ley de creación, en la *Convención sobre los Derechos del Niño*, en el *Informe Mundial sobre violencia contra los niños y niñas* (UNICEF, 2006) y en el informe final de la socióloga Angélica Vitale, realizado en el marco de una consultoría que se realizara con el apoyo de UNICEF.

Lo constituyen también los principios básicos que orientan al sistema INAU en el desarrollo de sus prácticas:

- Interés superior del niño
- Paradigma de la protección integral
- Principio de igualdad
- Principio de no discriminación

Principios operativos:

- Enfoque de Derechos
- Participación
- No juzgar
- Confidencialidad

Lineamientos estratégicos y recomendaciones generales.

El Instituto de la Niñez y la Adolescencia de Uruguay plantea entre sus líneas estratégicas (2015-2020) el Eje Vida libre de Violencias, en atención al problema de las violencias hacia niños, niñas y adolescentes en sus diferentes manifestaciones, ubicándolo como una prioridad para el instituto. Es en este sentido que se pone énfasis en la detección y abordaje de la violencia institucional como un cometido primordial dentro de dicho eje. De esta forma el instituto se compromete a generar los mecanismos institucionales con el fin de eliminar la violencia institucional.

El posicionamiento de INAU en el tema violencia institucional queda inscripto en los lineamientos estratégicos de la institución que atienden, a su vez, las recomendaciones para el abordaje de la violencia en los sistemas de atención y judicial realizadas en el *Informe Mundial sobre violencia contra los niños y niñas* (UNICEF, 2006)¹. Bajo el entendido de que los Estados son responsables de garantizar la seguridad de los niños en instituciones de acogida, algunas de las recomendaciones planteadas en el Informe, y que están estrechamente relacionadas con la propuesta que se presenta en este documento, sugieren:

¹ Paulo Sérgio Pinheiro: *Informe Mundial sobre violencia contra los niños y niñas*, UNICEF, 2006

- Prohibir toda violencia contra los niños y niñas, para lo cual se insta a los Estados: "... a que prohíban toda forma de violencia contra la infancia en todos los entornos, incluidos los castigos corporales, las prácticas tradicionales dañinas, como los matrimonios tempranos y forzosos, la mutilación femenina y los denominados delitos contra el honor, la violencia sexual y la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, como requieren los tratados internacionales...".
- Dar prioridad a la prevención recomendando a los Estados: "... que den prioridad a la prevención de la violencia contra los niños y niñas abordando sus causas subyacentes. **Así como es esencial dedicar recursos a la intervención una vez se ha producido la violencia**, los estados deberían asignar recursos adecuados a abordar los factores de riesgo y prevenir la violencia antes de que ocurra...".
- Garantizar la participación de los niños, niñas y adolescentes, recomendando: "... que los Estados logren la participación activa de los niños y respeten sus opiniones en todos los aspectos de la prevención, la respuesta y la vigilancia de la violencia contra ellos, teniendo en cuenta el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño...".
- Crear sistemas de denuncia y servicios accesibles y adecuados para los niños, niñas y adolescentes, recomendando: "...que los Estados establezcan mecanismos seguros, bien publicitados, confidenciales y accesibles para los niños, sus representantes y otras personas para denunciar la violencia contra los niños. Todos los niños incluidos los que están en régimen de tutela y en instituciones judiciales deberían conocer la existencia de mecanismos de denuncia...".
- Abordar la dimensión de género de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, recomendando "...que los Estados aseguren que las políticas y los programas contra la violencia se elaboran y aplican con una perspectiva de género, teniendo en cuenta los diferentes factores de riesgo a que se enfrentan los niños y las niñas por lo que respecta a la violencia...".
- Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de recolección de datos e investigación, recomendando "... que los Estados mejoren sus sistemas de recolección de datos e información a fin de detectar subgrupos vulnerables, proveer información para formular políticas y elaborar programas a todos los niveles y hacer un seguimiento de los progresos hacia el logro del objetivo de prevenir la violencia contra los niños...".

(Pinheiro: 2006; 18-22)

A su vez, en el citado Informe, se realizan una serie de recomendaciones específicas para los entornos de protección y de justicia, algunas de ellas, son sustento de la propuesta de la consultoría realizada:

- Asegurar la calidad del personal y de la capacitación: "los gobiernos deben asegurar que el reclutamiento de personal, las políticas de capacitación y empleo y los códigos de conducta basados en los derechos, aseguren que todos aquellos que trabajan con niños y niñas en los sistemas de protección y justicia estén cualificados y sean aptos para ello; que su status profesional sea reconocido y que sus salarios sean adecuados. El número de personal debe ser suficiente para asegurar una adecuada supervisión y vigilancia".

- Asegurar la existencia de mecanismos efectivos de denuncia, investigación y aplicación de la ley: *“los gobiernos deben asegurar que los niños y niñas tengan a su disposición mecanismos sencillos, accesibles y seguros para expresar sus preocupaciones y quejarse de cómo son tratados sin riesgo de sufrir represalias. También deben asegurar que tengan acceso a los tribunales cuando sea necesario. Toda denuncia de violencia debe ser investigada de manera oportuna y rápida, protegiendo a los denunciantes contra las posibles represalias”*
- Sanciones efectivas contra los responsables: *“los gobiernos deben adoptar y aplicar sanciones penales, civiles, administrativas y profesionales apropiadas contra las personas que sean responsables de la violencia contra los niños y niñas, así como contra los responsables de las instituciones donde ésta se produce”.*
- Asegurar la supervisión y el acceso efectivos: *“los gobiernos deben asegurar que las instituciones sean inspeccionadas de manera regular por entes independientes, con poderes apropiados y que tengan autoridad para acceder sin previo aviso, entrevistar a los niños y niñas y a los funcionarios en privado e investigar cualquier denuncia de violencia (...) respetando siempre el derecho de los niños y niñas a la privacidad”.*
- Registro y recopilación de datos: *“... todos los incidentes de violencia deben registrarse y comunicarse de manera centralizada (...) se debe recopilar información por medio de entrevistas confidenciales con todos los niños y niñas.*
(Pinheiro: 2006; 2017-218)

Por su parte, para el INAU el abordaje del fenómeno de la violencia en el sistema de protección se enmarca en el eje programático orientado al *“derecho a una vida libre de violencias”*, siendo uno de sus objetivos: *“prevenir, erradicar y sancionar las prácticas institucionales del Sistema de Protección que constituyan vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes”* que aspira a la consecución de una serie de metas:

- Prevenir las prácticas institucionales que por acción u omisión constituyan vulneración de los derechos de los niños, niñas o adolescentes. Especialmente aquellas recogidas en el Art. 130 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Detectar precozmente, proteger y restituir derechos en todas las situaciones de violencia.
- Protocolizar el tratamiento de las denuncias de situaciones que configuren vulneración de los derechos de niños, niñas o adolescentes

Proceso de conformación del mecanismo.

Actualmente INAU cuenta con un grupo de trabajo en Derechos Humanos, constituido en 2015 por resolución de Directorio n° 2194/15, integrado por una representación de Dirección Nacional Programática (actualmente Subdirección General Programática), Dirección Nacional Territorial (actualmente Subdirección General de Gestión Territorial), Secretaría Letrada de Directorio y un Asesor/a de Directorio, que actúa como referencia para el monitoreo de la Defensoría del

Pueblo y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH).

Este grupo de trabajo debe velar porque el INAU ejecute las Políticas Públicas que le competen en el marco de la normativa Nacional e Internacional sobre DDHH y en particular en la que refiere a los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

El grupo tiene carácter transitorio y por tal motivo es necesario crear un mecanismo institucional de forma de profesionalizar, fortalecer y priorizar el abordaje de la violencia institucional, lo que se hará efectivo en la instalación del mecanismo con la estructura, recursos humanos y competencias acorde a su función.

Cometidos del Mecanismo:

La Consultoría presenta entre sus resultados las condiciones y lineamientos para la creación de un mecanismo institucional:

1. Cometidos generales:

- Recepcionar las denuncias de situaciones que pudieran configurar violencia institucional en el sistema de protección del INAU.
- Realizar el seguimiento y monitoreo del abordaje y protección a los NNA víctimas de violencia institucional, así como a otras personas que puedan ver vulnerados sus Derechos por prácticas institucionales.
- Dar respuesta a las situaciones que configuran violencia institucional a través de los procedimientos estipulados y activando los protocolos necesarios.
- Dar respuesta a través de dicho mecanismo a los señalamientos y demandas realizadas por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, (INDDHH y Defensoría del Pueblo).

2. Cometidos específicos:

- Garantizar un espacio seguro, confidencial y de fácil acceso para que los NNA puedan expresar sus quejas, demandas o preocupaciones, tomando todos los recaudos para que se expresen libremente y sin temor a represalias.
- Coordinar y unificar los canales de recepción de denuncias sobre violencia institucional
- Sistematizar la información que se produzca en los procesos de recepción e intervención, de forma de profundizar el conocimiento sobre el tema, que permita generar cambios estructurales que promuevan prácticas no violentas así como intervenciones ajustadas a las necesidades específicas.

- Profundizar el abordaje sobre el fenómeno de la violencia institucional y promover instancias de reflexión y capacitación sobre la temática.
- Realizar el seguimiento de las situaciones comunicadas o denunciadas por la INDDHH y Defensoría del Pueblo que configuren violencia institucional.

Principios rectores del mecanismo en acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño:

- Principio de igualdad y no discriminación. Tomando la institución todas las medidas apropiadas *"para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de su condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares"*.
- Principio de respeto al interés superior de niño, niña o adolescente. Debiendo la Institución tomar en especial consideración el interés superior del niño, niña o adolescente, en todas las medidas que los conciernan.
- Principio de respeto a las opiniones de los NNA de modo de garantizar al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio y el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan.
- Principio de respeto y confidencialidad, de modo que el niño no sea objeto de injerencias arbitrarias o ataques ilegales en su vida, honra o reputación.

El mecanismo deberá incorporar las perspectiva de género, generaciones y étnico-racial, como forma de no reproducir estereotipos ni desigualdades preexistentes, atendiendo las conclusiones convenidas del ECOSOC de 1997.

La consultoría sugiere que el mecanismo que se cree tenga dominio nacional, esté jerarquizado en la ubicación del organigrama institucional, cuente con independencia técnica y tenga un diálogo fluido y periódico con el Directorio. Que asimismo debe ser parte de su razón de existir el trabajo conceptual, de categorización, pedagógico y generador de información para la evaluación y ajuste de las políticas institucionales.

El mecanismo debe ser eficiente y lograr la mayor celeridad posible en el procesamiento de la información, análisis y sugerencias de intervención, bajo el entendido que el manejo de los tiempos administrativos y la incertidumbre para las personas que sufren maltrato institucional, suele ser una de las formas de violencia más invisible y recurrente.

Acerca del funcionamiento:

El Mecanismo dependerá directamente del Directorio del Instituto.

Deberá funcionar de forma permanente con funcionarios asociados, con dedicación horaria exclusiva para cumplir funciones en el área.

El Mecanismo comenzará con una primera etapa para la elaboración de un primer cronograma de funcionamiento, así como para la elaboración de los primeros instrumentos de trabajo (pautas, protocolos, etc.) y organización del trabajo. Esta etapa se desarrollará con el apoyo de la consultoría de UNICEF. En la segunda

etapa se realizará la difusión de los instrumentos de trabajo y las vías para presentación de las denuncias.

También en una etapa posterior, y como parte de los ajustes iniciales, se deberá adecuar los Recursos Humanos asociados.

Acerca del perfil del equipo:

El equipo estará integrado por tres personas atendiendo una composición disciplinar diversa.

Las funciones de los integrantes del mecanismo son:

- Respetar los principios rectores en los que se basa el trabajo del Mecanismo.
- Contribuir al cumplimiento de cometidos generales y específicos del Mecanismo.
- Contribuir con el debido tratamiento institucional de las denuncias y/o comunicaciones provenientes del Instituto Nacional de Derechos Humanos (Defensoría del Pueblo y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura).

Las tareas de los integrantes del mecanismo son:

- Diseño de un plan anual de trabajo con especificación de objetivos y metas.
- Diseño y testeo de la metodología de trabajo del mecanismo.
- Diseño y testeo de los instrumentos (protocolos y demás materiales) para la idónea atención a la violencia institucional.
- Seguimiento de las situaciones de violencia institucional recepcionadas.
- Relevamiento de información para su posterior tratamiento y análisis.

El equipo deberá llevar adelante las siguientes tareas:

- Recibir denuncias o comunicaciones sobre situaciones que puedan constituir omisiones o vulneraciones de derechos en la ejecución de servicios por parte del INAU.
- Registrar las denuncias, comunicaciones y su tratamiento.
- Recabar antecedentes sobre las intervenciones realizadas por parte de las unidades involucradas, solicitando informes por medio de las Direcciones Nacionales, convocando reuniones, a través de registros administrativos y/o de aquellos medios que se consideren oportunos en cada caso.
- Analizar la documentación en el marco de las competencias del INAU.
- Definir estrategias adecuadas para el tratamiento de cada situación.

- Coordinar con Direcciones Nacionales, Asesoría Jurídica del Directorio y/o División Jurídica, así como con las unidades que se considere calificadas, para la definición de la estrategia a seguir en cada caso
- Informar a las Direcciones Nacionales competentes de las recomendaciones a seguir para el tratamiento de cada caso, de manera que estas comuniquen las directrices a seguir a las unidades involucradas.
- Participar del grupo de trabajo conjunto con INDDHH.
- Elaborar junto con el resto de integrantes del Grupo de Trabajo del INDDHH documentos de carácter técnico, a ser validados por el Directorio, en respuesta a las solicitudes del INDDHH.
- Dar seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones hechas por el INDDHH.

Bases para el llamado interno a técnicos para formar parte del equipo del Mecanismo para la recepción y abordaje de denuncias de violencia institucional:

La Consultoría propone que este mecanismo funcione de forma permanente, con funcionarios asociados y con dedicación horaria exclusiva para cumplir sus funciones en el área. Asimismo también define que en una primera etapa estará integrado por tres personas.

Este equipo integrante del Mecanismo se compondrá de tres personas con títulos habilitantes en diversas disciplinas. Teniendo en consideración que un integrante deberá ser Abogado/a, otro/a Psicólogo/a y el tercero/a deberá pertenecer a otra disciplina social. En tal sentido se hace necesario realizar un llamado interno a tres Funcionarios/as Profesionales con Título habilitante en las siguientes disciplinas: Abogacía, Psicología, Trabajo Social, Sociología, Antropología y Educación Social, para asignarles funciones encargadas, con la consiguiente interinidad, precariedad y revocabilidad, a los efectos de integrar el Mecanismo para la recepción de denuncias, abordaje y monitoreo de las situaciones de protección, en casos de violencia institucional, asimiladas al Profesional o Técnico (Plan y Presupuesto) ABJ Grado 11. Para ello se realizarán tres órdenes de prelación, uno para los/as abogados/as, otro para los/as psicólogos/as y otro para las otras disciplinas del área social.

Estos funcionarios contarán con una dedicación exclusiva acorde a los requerimientos de la función y una carga horaria de 30 horas semanales.

Se valorará especialmente a aquellos/as profesionales que cuenten con los siguientes méritos, (los cuales no excluyen la presentación de otros méritos que puedan guardar relación con la función y tareas a desempeñar):

- Formación específica en violencia (se valorarán especialmente conocimientos específicos en violencia institucional).
- Formación específica en derechos humanos.
- Formación en género. Formación en distintos tipos de vulnerabilidades. Experiencia en diseño de estrategias de trabajo y planificación.

- Experiencia de trabajo en equipo y coordinación interinstitucional. Conocimiento de procedimientos administrativos y normativa vinculada al INAU. Experiencia en sistematización y elaboración de documentos e informes.

Serán requisitos para la participación en el llamado:

- ser funcionario/a de INAU.
- presentar cédula de identidad vigente.
- antigüedad mínima de 1 año, presentando comprobante.
- título habilitante de las profesiones requeridas.
- disponibilidad para viajar a todo el territorio nacional.
- presentar relación de méritos, original y fotocopia.
- no mantener dependencia laboral o integrar órganos directivos de instituciones en Convenio con INAU.
- no contar con sumarios, antecedentes o deméritos que estén vinculados a las violencias enumeradas en el artículo 130 del CNA.

Las etapas del llamado a partir de Resolución de Directorio para su realización serán las siguientes:

- Conformación del Tribunal: un integrante designado por el Directorio, un integrante elegido por los concursantes y un tercer integrante definido por los integrantes del tribunal.
- Publicación y apertura del periodo de inscripción.
- Presentación de méritos y antecedentes.
- Prueba de conocimiento.
- Evaluación psicolaboral.
- Entrevista personal.

El llamado se definirá por tres órdenes de prelación, uno para los/as abogados/as, otro para los/as psicólogos/as y otro para las otras disciplinas del área social. Ingresarán en una primera instancia la persona que quede en el primer lugar de cada lista. Se considerarán hasta 5 participantes en condiciones de ingresar a la función en las listas de prelación que tendrán validez por un año.

El puntaje y condiciones del llamado se definirán de acuerdo a la Resolución N° 1107/05.

Se propone como orientaciones para el tribunal evaluador de acuerdo a las características de la función requerida ponderar en la distribución del puntaje:

- Título de posgrado en la formación específica que se requiere.
- Formación en violencia, derechos humanos, género (cursos con carga horaria mínima de 12 hs).



Resolución
2366/2017

Expediente
22061/017

Acta N°
2017/0029

VISTO: los cometidos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) establecidos en su ley de creación, la *Convención sobre los Derechos del Niño*, el *Informe Mundial sobre violencia contra los niños y niñas* (UNICEF, 2006) y el informe final de la consultoría realizada con el apoyo de UNICEF, de fecha 20 de diciembre de 2016, referente a la violencia institucional hacia niños, niñas y adolescentes;

RESULTANDO: I) que el Directorio aprobó la realización de una Consultoría a realizarse por UNICEF sobre violencia institucional;

II) que en el año 2016 se realizó dicha Consultoría por parte de UNICEF y el Directorio aprobó su informe final;

III) que a partir de esa consultoría se elaboró un documento base del que surge la necesidad de crear un Mecanismo para la recepción y abordaje de denuncias de violencia institucional;

IV) que en dicho documento base -que luce de fs. 20 a 27 de las presentes actuaciones- se detallan los objetivos y cometidos del Mecanismo;

CONSIDERANDO: I) que los contenidos de ese documento se encuentran en consonancia con las metas de INAU en lo que respecta a: - Prevenir las prácticas institucionales que por acción u omisión constituyan vulneración de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, especialmente aquellas recogidas en el Art. 130 del Código de la Niñez y Adolescencia; - Detectar precozmente, proteger y restituir Derechos en todas las situaciones de violencia; - Protocolizar el tratamiento de las denuncias de situaciones que configuren vulneración de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes;

II) que la consultoría sugiere que el mecanismo que se cree tenga dominio nacional, esté jerarquizado en la ubicación del organigrama institucional, cuente con independencia técnica y tenga un diálogo fluido y periódico con el Directorio;

III) que asimismo debe ser parte de su razón de existir el trabajo conceptual, de categorización, pedagógico y generador de información para la evaluación y ajuste de las políticas institucionales;

IV) que el mecanismo recepcionará y dará respuesta a las comunicaciones de la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH);

V) que el mecanismo debe ser eficiente y lograr la mayor celeridad posible en el procesamiento de la información, análisis y sugerencias de intervención, bajo el entendido de que el manejo de los tiempos administrativos y la incertidumbre para las personas que sufren maltrato institucional, suele ser una de las formas de violencia más invisible y recurrente;

VI) que el mecanismo deberá funcionar de forma permanente con funcionarios asociados al mismo, con dedicación horaria exclusiva para cumplir funciones en el área. En una primera etapa estará integrado por tres personas atendiendo una composición disciplinar diversa, inicialmente deberán trabajar en el ajuste del diseño del mismo, en un primer cronograma de funcionamiento, así como en la elaboración de los primeros instrumentos de trabajo, con el apoyo de la consultoría de UNICEF. En una etapa posterior, y como parte de los ajustes iniciales, se deberá adecuar los Recursos Humanos asociados;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto;

**EL DIRECTORIO DEL INSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DEL URUGUAY
RESUELVE:**

1º) APROBAR el documento base para la creación del Mecanismo para la recepción y abordaje de denuncias de violencia institucional, que obra de fs. 20 a 27 de las presentes actuaciones y es parte integrante de esta resolución.

2º) CREAR un Mecanismo para la recepción y abordaje de denuncias de violencia institucional, con los cometidos generales, específicos y los principios rectores establecidos en el documento base mencionado en el Numeral que

antecede.

3°) ESTABLÉCESE que este Mecanismo dependerá directamente del Directorio del Instituto.

4°) ESTABLÉCESE que el Grupo de Trabajo creado por Resolución N° 2194/15 seguirá actuando hasta tanto se ponga en funcionamiento pleno el Mecanismo creado, una vez finalizada la primera etapa de implementación.

5°) CÚRSESE CIRCULAR a todos los servicios de capital e interior; cumplido, **pase** a División Recursos Humanos a los efectos que correspondan y posterior archivo de las actuaciones.

PC

Fecha Acta: 26/07/2017 - Numero Acta: 2017/0029



A.S. Dardo Rodríguez
DIRECTOR
INAU



Mag. Fernando Rodríguez
DIRECTOR
INAU



Lic. Marisa Lindner
PRESIDENTA
INAU