

PROYECTO DE LEY

*El Honorable Senado de la Nación y La H. Cámara de Diputados de la Nación
sancionan con fuerza de*

LEY

ADOPCIÓN. PLAZOS. CELERIDAD. CONTROL. PENALIZACIÓN. MODIFICACIÓN.

ARTÍCULO 1.- Incorpórese el inciso g) al art. 595 del Código Civil y Comercial de la Nación (texto aprobado por ley 26.994), que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 595.- Principios generales. La adopción se rige por los siguientes principios:

g) Celeridad y razonabilidad de la duración de los procesos administrativos y judiciales.”

ARTÍCULO 2.- Incorpórese el art. 595 bis al Código Civil y Comercial de la Nación (texto aprobado por ley 26.994), que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 595 bis.- Deber de información. El juez o jueza que entienda en los procesos mencionados en los Capítulos II, III y IV del presente Título, deberá informar a todas las partes intervinientes, incluyendo a quienes participan de medidas excepcionales de protección integral de derechos, a la máxima autoridad judicial de su jurisdicción, a los organismos y entidades del sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la ley 26.061 que correspondan:

- a.- La fecha en la que se solicitó la declaración de situación de adoptabilidad al organismo judicial;**
- b.- La fecha de la sentencia que declara la situación de adoptabilidad;**
- c.- La fecha de otorgamiento de guarda con fines adoptivos;**
- d.- La fecha de la sentencia de adopción;**
- e.- La constancia y fecha en que se viera frustrada la adopción luego de otorgada la guarda con fines adoptivos;**
- f.- La constancia y fecha de las impugnaciones interpuestas por las partes y las fechas de elevación y resolución en instancias superiores.”**

ARTÍCULO 3.- Incorpórese el art. 595 ter al Código Civil y Comercial de la Nación (texto aprobado por ley 26.994), que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 595 ter. Responsabilidad. El juez o jueza que entienda en los procesos mencionados en los Capítulos II, III y IV del presente Título y no cumpla con los plazos allí establecidos, incurrirá en responsabilidad por dicha omisión, conforme los artículos 1765 y 1766 del presente Código y las normas procesales en lo que refiera a responsabilidad civil de magistrados por denegación de justicia, sin perjuicio de la configuración de ilícitos penales vinculados al mal desempeño de sus funciones.

En lo que corresponda, idéntica responsabilidad recaerá sobre los organismos, entidades y funcionarios del sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la ley 26.061 que hayan intervenido en los procesos mencionados en el párrafo anterior.”

ARTÍCULO 4.- Incorpórense los incisos f) y g) al art. 609 del Código Civil y Comercial de la Nación (texto aprobado por ley 26.994), que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 609.- Reglas del procedimiento. Se aplican al procedimiento para obtener la declaración judicial de la situación de adoptabilidad, las siguientes reglas:

f) Debe tramitar por el proceso más abreviado que prevea la ley local.

g) La impugnación de la resolución que declare la situación de adoptabilidad la suspenderá por 30 días. Transcurrido ese plazo, la impugnación tendrá carácter devolutivo. El juez o jueza podrá concederla con efecto suspensivo por acto debidamente fundado en el superior interés del niño.”

ARTICULO 5- Comuníquese al Poder Ejecutivo. –

Carla Carrizo

COFIRMANTES

Ana Clara Romero

Martin Tetaz

Victoria Tejeda



1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA™

Karina Banfi
Dolores Martinez
Lisandro Nieri
Alejandro Finocchiaro
Alberto Asseff
Mario Barletta
Gustavo Hein
Germana Figueroa Casas
Maria Sotolano
Carolina Castets
Marcela Antola

FUNDAMENTOS

Señora presidenta:

El presente proyecto tiene por objeto incorporar en el Título VI del Código Civil y Comercial de la Nación referido al régimen de adopción vigente en nuestro país una serie de disposiciones generales sobre los plazos de los procesos administrativos y judiciales de manera que fomenten una intervención rápida y expedita de los actores que intervienen en ellos. El transcurso del tiempo para niñas, niños y adolescentes en un proceso de adopción no es inocuo y, por tanto, necesitamos una legislación que establezca máximas exigencias a los operadores estatales intervinientes y dote de mayor celeridad y control al proceso para evitar incumplimientos del Estado.

El proyecto coincide con lo expresado en la Recomendación N° 6 de la Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de abril del 2021, en la que se reconoce el paso del tiempo judicial y administrativo como una problemática que va en desmedro de los derechos de niños, niñas y adolescentes y que requiere “por parte del poder judicial y poder administrativo, extremar a un máximo los esfuerzos institucionales y abocarse de manera prioritaria a cumplir cabalmente con los plazos establecidos legalmente por cuanto la extensión excesiva de los plazos afecta los derechos de los niños/as o adolescentes. Otro factor a considerar en relación con estas demoras es el funcionamiento deficiente de los poderes judiciales, ya sea por la duplicación de intervenciones sobre la misma familia, la desarticulación existente con los organismos administrativos, lo que implica intervenciones fragmentadas y descoordinadas y un notable retraso en resolver las apelaciones a cargo de cámaras civiles que no son especializadas en niñas, niños o adolescentes”¹.

En ese sentido, se propone la incorporación del principio de celeridad procesal y razonabilidad de la duración de los procesos administrativos y judiciales como uno de los principios generales que regirán el proceso de adopción, así como también que la declaración de estado de adoptabilidad deba realizarse a través del proceso más

¹ <https://defensoraderechosnnya.gob.ar/wp-content/uploads/2021/04/RECOMENDACION-N%C2%B0-6-FAMILIAS-DE-ACOGIMIENTO-E-INTERES-SUPERIOR-DE-NINAS-Y-NINOS-1.pdf>

abreviado que prevean las leyes de forma locales. También se incorporan medidas de control y seguimiento para auditar el normal desenvolvimiento del proceso y modificaciones específicas que procuran brindar una respuesta frente a incumplimientos del Estado que ocurren bajo medidas excepcionales de protección de derechos como la del cuidado de niñas, niños y/o adolescentes por una familia distinta a la de origen.

En Argentina, existe una amplia regulación normativa de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes (NNyA). Al respecto, la ley 26.061 establece el marco de Protección Integral de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes (NNyA) que incorporó los principios de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) - aprobada por ley N° 23.849- estipulando el interés superior del niño como guía de toda política hacia la infancia y creando el sistema de protección y promoción integral de derechos de niños/as y adolescentes. Asimismo, el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación ha tomado como punto de partida dichas leyes preexistentes a su sanción receptando así los principios que emanan de todas ellas.

En dichos instrumentos se consagra el derecho de todo niño, niña y adolescente a vivir y desarrollarse en el ámbito familiar, así como la responsabilidad que tienen los Estados en fortalecer y apoyar a las familias para ejercer sus funciones de cuidado y protección en igualdad de condiciones. Sin embargo, como resalta UNICEF², persisten situaciones en las cuales los niños y niñas se encuentran privados/as de su medio familiar por motivos como el abandono, separaciones involuntarias, enfermedad de los padres, entre otros, y cuyo interés superior exige que no permanezcan en ese medio. En esos casos, el Estado adopta medidas de protección cuya finalidad consiste en el resguardo o restitución de sus derechos, a través, por ejemplo, de institutos como la adopción, programas de acogimiento familiar, etcétera. Los artículos 39, 40 y 41 de la Ley 26.061 establecen las medidas excepcionales, cuya particularidad es la limitación temporal, que las autoridades pueden tomar cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal

² UNICEF (2018), “Relevamiento y sistematización de Programas de Cuidado Alternativo en ámbito familiar”. Resumen Ejecutivo.

o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio.

Es en estos procesos en los que las acciones e intervenciones jurisdiccionales deben necesariamente admitir y ponderar la implicancia del tiempo. En este sentido la Corte IDH expresó que: “en vista de la importancia de los intereses en cuestión, los procedimientos administrativos y judiciales que conciernen la protección de los derechos humanos de personas menores de edad, particularmente aquellos procesos judiciales relacionados con la adopción, la guarda y la custodia de niños y niñas que se encuentra en su primera infancia, deben ser manejados con una diligencia y celeridad excepcionales por parte de las autoridades”. Y agregó que “...la mayor dilación en los procedimientos (...) podría determinar el carácter irreversible o irremediable de la situación de hecho y volver perjudicial para los intereses de los niños y, en su caso, de los padres biológicos, cualquier decisión al respecto”.³

Conforme destaca Silvia Fernández⁴, los efectos del transcurso del tiempo han sido tomados en cuenta a la hora de adoptar decisiones eventualmente modificatorias del status quo de NNA provisoriamente separados de su familia. Sea a los fines de resolver la admisibilidad de pedidos de restitución efectuados por los progenitores, sea para decidir la eventual convalidación de situaciones de hecho consolidadas aún por fuera de los mecanismos legalmente impuestos para una futura adopción.

Así, la Corte IDH ha asumido intervención anticipada bajo el encuadre de medidas preliminares, sosteniendo que “el mero transcurso del tiempo puede constituir un factor que favorece la creación de lazos con la familia tenedora o acogedora que, en una eventual decisión sobre los derechos del niño, podrían, a su vez, erigirse en el fundamento principal para no cambiar la situación actual (...) El paso del tiempo se

³ CORTE IDH, "Caso Forneron e hija vs. Argentina" (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 27/04/2012, Serie C, N° 242.

⁴ FERNANDEZ, S. (2014), “El desafío al tiempo en la adopción. Nuevas perspectivas del Código Civil y Comercial”, Infojus, Id SAIJ: DACF140862. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/silvia-fernandez-desafio-al-tiempo-adopcion-dacf140862-2014-12-02/123456789-0abc-defg2680-41fcanirtcod#CT000>

constituiría inevitablemente en un elemento definitorio de vínculos afectivos que serían difíciles de revertir sin causar un daño al niño o niña”.⁵

Desde la perspectiva nacional, la Corte Suprema de Justicia reforzó en varios pronunciamientos los estándares sentados tiempo atrás en el caso "Ataka",⁶ perfeccionando el concepto de privación de justicia⁷ juzgando inconstitucional la prolongación indefinida del proceso⁸ e incluyendo al "principio de razonabilidad de la duración de los procesos judiciales" dentro de la "tutela judicial efectiva".

En el último tiempo han tomado estado público dos casos. El primero, el de Mariana Paula Megías que junto a sus tres hijos y su pareja recibieron como familia de tránsito a Mimi (su nombre se mantiene en reserva) cuando apenas tenía un mes de vida. Durante tres años, fueron su familia de acogimiento dentro del programa de una ONG de la provincia de Buenos Aires. Para estos casos, la legislación estipula un plazo no mayor a los tres meses en los que el NNyA debe permanecer con su familia de tránsito. El segundo, más reciente, plantea un caso similar. La familia Lanús-Moreno Vivot recibió a “José” (su nombre se mantiene en reserva) de cuatro meses en 2019 siendo su familia de acogimiento 3 años y medio, momento en el cual finalmente se resolvió la situación de adoptabilidad. En este período, la familia señala que José ya construyó un vínculo que advierten sería perjudicial para el niño romper. Por este motivo están solicitando que el sistema pueda revisar el caso e intervenir escuchando al niño y priorizando su interés.

Producto de un sistema que funciona mal, controles no realizados, alertas no esgrimidas y la inacción de los actores involucrados en la cuestión, ambos niños permanecieron años junto a su familia de tránsito, quienes presentaron en las dos situaciones un pedido de guarda para obtener adopción definitiva.

⁵ CORTE IDH, "Medidas provisionales respecto de Paraguay. Asunto L.M.", resolución de 01/07/2011, p. 16.

⁶ CSJN, "Ataka y Cía. Ltda. c/ González Ricardo y otros s/ Ejecución", 20/11/1973, en LL. 154-85; CSJN, "Mattei", 29/11/1968, Fallos: 272:188; "Mozzatti", Fallos: 288:403 (1974).

⁷ Fallos: 312:2434; 311:1604; 305:913; 331: 287; 330:518; 328:4615; 322:662; 315:1940; 306:431;300:983; 300:1115; 291:540.

⁸ CSJN, Fallos: 333:1639; 332:1512; 330:1261; 328:2833; 326: 2868; 324:1944; CSJN, 06/05/2008

En este sentido, una labor proactiva judicial permite sobreponerse al peso del tiempo en avance constante, asumiendo decisiones oportunas, fundadas en el interés del niño y su realidad vital. Así, “atendiendo al aseguramiento oportuno del derecho a vivir en una familia, todo niño tiene un derecho básico a contar con un ambiente familiar estable desde la más temprana edad posible y al respeto de los vínculos afectivos que se desarrollen en su entorno... frente a las implicaciones del tiempo aparece la necesidad de urgente resolución puesto que cualquier dilación importaría afectar una proporción muy significativa de la vida del niño” (art. 3 CDN).”⁹

Así, en algunos casos que la jurisprudencia registra, el tiempo ha sido factor determinante de resoluciones que importaron la convalidación judicial de situaciones de hecho consolidadas, aún por fuera de los mecanismos legales para la constitución de una adopción. Al amparo de la pretendida satisfacción del "interés superior" del niño se han fundado decisiones que en verdad se asientan en la observancia del tiempo transcurrido y la altísima dificultad de revertir situaciones que el tiempo ha sentenciado.

En definitiva, un niño/a separado de sus padres, considerado sujeto de derechos dentro de un sistema de protección integral, supone no sólo un ordenamiento jurídico respetuoso, sino también organismos, personas y familias que actúan a los efectos de evitar la “vulneración primordial”; esto es, tener al niño/a en lugar de objeto por parte de los adultos. Este es el eje fundamental al momento de analizar las configuraciones de niños que se encuentran excepcionalmente en otro ámbito familiar. Y en ese sentido, compartimos la línea de trabajo que se trasluce internacionalmente que señala a la familia como el espacio más adecuado para el crecimiento y desarrollo de NNyA, y el principal garante de su cuidado, bienestar y protección. Enfatizando, por un lado, la necesidad de desarrollar políticas públicas que fortalezcan las posibilidades de las familias de criar a sus hijos/as y, por el otro, priorizando que el cuidado de aquellos NNyA separados de sus progenitores se ejerza en ámbito familiar –en particular en las

⁹ FERNÁNDEZ, SILVIA (2013), "Adopciones. Personas, tiempos y procesos. Sobre las principales razones de una regulación renovada de los procesos de adopción", en Derecho de Familia. Revista interdisciplinaria de doctrina y jurisprudencia, n° 58, p. 83 y ss.

primeras etapas de la vida— en el marco de una estrategia global de desinstitucionalización.

En esos principios se basa el presente proyecto. La realidad es que un proceso de declaración del estado de adoptabilidad involucra a múltiples actores, como los juzgados, las cámaras de apelación, el sistema de protección de derechos, los progenitores y el Ministerio Público que también intervienen como parte y, dado los intereses volcados en la causa, esta puede extenderse, en la práctica, más allá de los plazos que el artículo 607 establece (180 días para el organismo administrativo si las medidas excepcionales no han dado resultado y 90 días para que el juez resuelva la situación de adoptabilidad), a través de las múltiples impugnaciones y apelaciones que tienen como resultado una demora inaceptable en las instancias superiores, que suele significar años. Legislaciones procesales provinciales habían receptado estas características (por ejemplo, el artículo 4 de la Ley 14528 de la Provincia de Buenos Aires que establece la posibilidad de utilizar los plazos del proceso sumarísimo a pedido de parte o de oficio).

Para reforzar ese entendimiento, se incluyen a su vez dos institutos vinculados al control del Poder Judicial en el proceso. El primero tiene que ver con que el juez debe informar las fechas de sus decisiones y plazos en que el expediente estuvo en instancias de alzada, al Superior Tribunal de Justicia de su jurisdicción y a los organismos y entidades del sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes que correspondan. Como decíamos, en la actualidad, los plazos y fechas de los procesos, no están claros ni son publicados. Se pretende con esta modificación echar luz sobre los procesos y volverlos más transparentes.

Otra modificación, relacionada con lo anteriormente expuesto, se relaciona con la imposición expresa de sanciones civiles y penales a los magistrados que no cumplan con los plazos estipulados y estableciendo su responsabilidad por su mal desempeño. Ello se extiende también a los funcionarios/as públicos/as del sistema de protección de derechos de la infancia y adolescencia.

Por otro lado, si bien el presente proyecto introduce principios procesales generales en el Código de fondo, ello se funda en la necesidad de asegurar la eficacia de

las instituciones reguladas en este último, lo que constituye, además, un fenómeno de vieja data que ha sido explicado y legitimado por una consolidada doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de los casos "Bernabé Correa" —Fallos 138:157—, "Netto" —Fallos 141:254—, "Real de Maciel" —Fallos 151:315—, "Perelló" —Fallos 247:524— entre muchos otros.

En conclusión, resulta fundamental propiciar el establecimiento de principios que motiven acciones ágiles, eficientes y eficaces en los procesos de adopción a fin de garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en el seno de una familia que propicie su crecimiento y desarrollo.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares acompañen el presente proyecto.