

PONENCIA XXX CONGRESO NACIONAL DE DERECHO PROCESAL

Tema: Nuevas estructuras procesales

Comisión 2: Sistemas interdisciplinarios para procesos de familia

Título: La coordinación institucional y trabajo multidisciplinario en la adopción en Tucumán

Autora: María Celeste del Huerto Silva

Dirección postal: 4107

Teléfono: 381-5149777

Correo electrónico:celez007@hotmail.com

Resumen: En este trabajo me propongo analizar la importancia de la coordinación institucional e interdisciplinaria en la adopción, desde el dictado de una medida excepcional de la secretaría de Niñez, pasando por la guarda pre adoptiva y la adopción propiamente dicha. Cabe destacar, que dentro de los institutos que regulan los derechos de la infancia, el instituto de la adopción es uno de los más sensibles, en el que muchas veces el “caso” es sumamente complejo y se encuentran en juego diferentes derechos involucrados. Como hipótesis me propongo reafirmar que en esos casos llamados “difíciles” es fundamental el apoyo del juzgador en los equipos interdisciplinarios intervinientes. Para eso es fundamental la regulación procesal de la materia que tienda a la coordinación los diferentes operadores jurídicos y organismos del Estado, así como la organización normativa que rige en materia de sistema de protección integral.

Postulación: Premios Asociación Argentina de Derecho Procesal y elDial.com

La coordinación institucional y trabajo multidisciplinario en la adopción en Tucumán

I.- Introducción:

En este trabajo me propongo a analizar la importancia de la coordinación institucional e interdisciplinaria en materia de adopción. En ese orden de ideas, muchos son los cambios introducidos en el derecho de Familia a partir de la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN). No cabe ninguna duda que el derecho de familia tiene sus características peculiares y sus matices propios, diferentes al derecho civil de tinte patrimonial. Así es como en materia de familia, la oralidad ya fue introducida en la praxis judicial y en la mayoría de los procesos el/la juez/a toma contacto directo con las partes o actores involucrados y las mismas son escuchadas. Se puede decir que actualmente estamos pasando de la oralidad a la multidisciplina, porque así como se afirma que el juez de familia debe ser un/a juez/a especializado en la temática, este mismo juez/a necesita introducir al caso concreto otros saberes, además del jurídico, y muchas veces la solución del caso debe estar acompañada con el abordaje interdisciplinario.

El art. 706 del CCCN utiliza la fórmula "principios generales de los procesos de familia" para enumerar una serie de directrices. Dispone que *"El proceso en materia de familia debe respetar los principios de tutela judicial efectiva, inmediatez, buena fe y lealtad procesal, oficiosidad, oralidad y acceso limitado al expediente. a) Las normas que rigen el procedimiento deben ser aplicadas de modo de facilitar el acceso a la justicia, especialmente tratándose de personas vulnerables, y la resolución pacífica de los conflictos. b) Los jueces ante los cuales tramitan estas causas deben ser especializados y contar con apoyo multidisciplinario. c) La decisión que se dicte en un proceso en que están involucrados niños, niñas o adolescentes, debe tener en cuenta el interés superior de esas personas"*.

El art. 706 enuncia criterios rectores y orientaciones esenciales para el proceso de familia tanto para el legislador, que debe tomarlos de base y disparador para la creación de normas procesales, como para el juzgador, atento a que funcionan como interpretación de las normas de fondo y de las normas procesales.

En cuanto al inciso b) de la norma legal es clara al postular que las/los jueces deben ser especializados y contar con un equipo interdisciplinario el que debe colaborar en la labor de las causas en las que sea necesaria su intervención, es decir, funcionar como verdaderos soportes del juez/a en la toma de decisiones para alcanzar un resultado técnico/jurídico. La especialización de los/las magistrados/as requiere que el/a juez/a o tribunal no trabaje sólo, sino en equipo atento a que esta rama del derecho excede lo meramente jurídico.

Siguiendo a Edgar Morin podemos definir a una disciplina como una *“categoría organizacional en el seno del conocimiento científico, ella instituye allí la división y la especialización del trabajo y ella responde a la diversidad de los dominios que recubren las ciencias”*¹ La disciplina aborda el tema desde un solo saber con fronteras bien delimitadas, es por eso, que en materia de derecho de familia el trabajo en equipo de diferentes disciplinas permite el abordaje integral del caso o conflicto concreto.

La interdisciplina genera un nuevo conocimiento a partir del trabajo en equipo de varios saberes y la producción conjunta. Es decir, en esta materia es necesario un abordaje múltiple de la realidad, de la familia que en sí misma es compleja, dinámica, mutable, variada y singular. Es por eso que se afirma que cuando nos enfrentamos a un caso en el derecho de familia, éste adquiere sus matices propios, no pudiendo contar con fórmulas estancas, sino que se debe buscar una solución destinada a ese caso, que nucleee no sólo la solución jurídica, sino también la psicológica, la psiquiátrica, la medicinal, así como lo social, lo cultural, entre otros saberes o campos.

En numerosos procesos se impone el deber de resolver con apoyo interdisciplinario como es en materia de violencia doméstica, restricción de la capacidad o declaración de incapacidad, casos en los que intervienen niños, niñas y adolescentes (NNyA), entre otros.

Lo mismo sucede en los procesos de declaración de estado de adoptabilidad, guarda preadoptiva y adopción, en los que se requiere la intervención interdisciplinaria en cada caso particular desde la primera aproximación del mismo por el órgano administrativo.

¹Morin Edgar sobre la interdisciplinarietà boletín n 2 centre international de Recherches et Etudes Transdisciplinaires (CIRET)

En ese orden de ideas, desde que un NNyA es captado por el sistema e ingresa el caso en las secretarías de Niñez fundamental el trabajo en equipo compuesto por personas capacitadas en diferentes saberes, no únicamente abogados. Desde el dictado de la medida excepcional y en pos al interés superior de estos NNyA, como sujetos de derecho, el abordaje tiene que ser conjunto para entender la problemática planteada, trabajar con la familia nuclear y ampliada, y así cumplir con los estándares nacionales e internacionales que rigen la materia. Cuanto la cuestión se judicializa, tras el dictado y vencimiento de la medida excepcional, el camino que adopte el juzgado, que puede concluir o no en una adopción, también exige el sostenimiento en otras disciplinas.

No cabe dudas que en estos procesos se analiza el conflicto desde diferentes perspectivas para buscar caminos alternativos, encontrar recursos y opciones, y dar la mejor respuesta jurídica al caso objeto de estudio ponderando todos los derechos en juego. La multidisciplina permite al juez encontrar ideas, recursos y soluciones. *“Solo cuando se evalúa correctamente el conflicto se puede auxiliar a la familia y a sus integrantes, tanto desde el campo de la psicología, como la del derecho”*²

Ahora bien, nos encontramos ante algunos conflictos actuales: la cantidad de normas que regulan la materia; la falta de articulación institucional; y el abordaje interdisciplinario de cada institución con poco personal, escasos recursos, falta de tiempo para trabajar la infancia.

II.- La coordinación institucional y trabajo multidisciplinario en la adopción en Tucumán

En Tucumán y en el resto del país la adopción es un trabajo conjunto e interinstitucional entre a.- la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINyF), b.- el Registro Único de Postulantes a la Adopción de Tucumán (RUPAT) que lleva la Excm. Cámara de Familia y Sucesiones y c.- los Juzgados Civiles en Familia y Sucesiones.

a.- Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINyF): Es un organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social del Poder Ejecutivo Provincial que tiene como objetivo/misión participar en la definición

²LopezFaura Norma Derecho u Psicología: Una articulación pendiente en los procesos de familia La Familia en el nuevo derecho. Tomo 1. 1º Ed. Santa Fe. Rubinzal – Culzoni. Pág 108

e implementación de políticas públicas de promoción y fortalecimiento a la familia y en la protección psicofísica, contención y formación de NNyA en cumplimiento de la normativa legal vigente, es decir, la Ley nº 8293, que establece la Protección Integral de los Derechos de los NNyA y garantiza el pleno goce de los derechos consagrados en la CDN y la Ley Nacional nº 26.061.

Es el organismo encargado de dictar las llamadas “Medidas de Protección Integral”, es decir, de prevención y restitución de derechos vulnerados, así como reparar sus consecuencias para garantizar y efectivizar los derechos y la permanencia de NNyA en su medio familiar o comunitario. Tienen por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares, así como el apoyo y la facilitación del acceso a ciertos recursos que puedan modificar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentra la familia.

Es decir, que en caso de amenazas o violaciones de los derechos o garantías de NNyA tendrá intervención en primer término el Poder Ejecutivo, por intermedio de la DINyF y sus equipos interdisciplinarios/servicios locales/equipos territoriales, como coordinador del sistema de Protección Integral de los Derechos de NNyA y autoridad de aplicación de la ley provincial nº 8293.

Conforme el art. 32 de la ley provincial las medidas de protección que se pueden adoptar son: *“1. Aquellas tendientes a que las NNyA permanezcan conviviendo con su grupo familiar; 2. Inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar comunitario, de atención, orientación y tratamiento de adicciones; 3. Asistencia integral a la embarazada; 4. Inclusión de la NNyA y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar; 5. Cuidado de la NNyA 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; 6. Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la NNyA o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes; 7. Asistencia económica y material; 8. Cuidado de NNyA adolescentes huérfanos, sin familia*

alternativa disponible; 9. Guarda asistencial y proteccional efectuadas por familiares o terceros para el resguardo de las NNyA”, entre otras.

Ante la violación o amenaza de derechos de NNyA, realiza la evaluación en un plazo máximo de hasta 30 días y determina las medidas de protección a aplicar conforme art. 28 de la normativa provincial en un periodo máximo de 240 días con el fin de restituir y/o reparar los derechos vulnerados, elaborando una planificación que comprenda los medios y estrategias, como así también los agentes responsables de llevar a cabo las mismas (equipos técnicos territoriales).

La DINAyF además dicta las “Medidas excepcionales”, que consiste en separar al NNyA de su medio familiar y comunitario por el lapso de tiempo más breve posible, hasta un plazo máximo de 180 días, quedando el NNyA al cuidado de un familiar, de un referente afectivo o en un dispositivo de cuidado institucional (DCI).

Son dictadas generalmente con carácter excepcional, cuando se agotó la implementación de las medidas de protección sin resultados positivos o cuando la gravedad del caso amerite la implementación de la medida en forma urgente, sin previa adopción de la medida de protección.

La implementación de la medida excepcional, su prórroga, cese y/o debe ser comunicada en un plazo de 24 horas al Juzgado de Familia de turno o interviniente, a los fines del control de legalidad de la misma.

Según los datos proporcionados por el organismo, la DINAyF abordó en el 2.017 un total de 7.455 casos entre nuevos ingresos y de largo abordaje. Entre octubre de 2.017 y octubre de 2.018, tuvo un ingreso de 2.450 nuevos casos, es decir, casos que ingresan por primera vez para su intervención, y en otro extremo, 875 casos fueron cerrados ya sea por superación de la problemática, mayoría de edad, cese de medidas, entre otros. Quiere decir que el aumento del ingreso de los casos, año tras años, es mucho mayor al egreso de los mismos.

Con respecto a la problemática abordada por la DINAyF; el 28% de los casos ingresan al sistema de protección integral por violencia familiar, el 27% de los casos se refieren a adolescente en conflicto con la ley, el 14% por abuso sexual infantil, 11% negligencia en la crianza, 10% NNyA institucionalizados, 8% NNyA en situación de calle, y 2% filiación en riesgo.

Actualmente la DINAyF cuenta con 9 Dispositivos de Cuidado Institucional (DCI), diferenciados por edad y sexo. Según los datos del año 2.018 la cantidad de NNyA judicializados fue de 155, no todos ellos encontrándose en situación de adoptabilidad.

Si bien la DINAyF tiene a su cargo un trabajo de gran envergadura, es preciso referenciar que actualmente no hay estructura, ni recursos para llevar delante de manera seria el trabajo que tiene asignado. En ese sentido, son pocos los equipos técnicos y profesionales intervinientes. En la actualidad la DINAyF cuenta con 878 empleados entre permanentes, contratados y pasantes, de los cuales 266 son profesionales, o sea, el 26%.

b.- Registro Único de Postulantes a la Adopción de Tucumán (RUPAT): El RUPAT fue creado por la CSJT, mediante acordada 313/97. Su función principal es la de llevar a cabo el proceso de evaluación de todas aquellas personas interesadas en adoptar, a fin de decidir su incorporación a la nómina de postulantes del Registro, única vía legal para llevar a cabo un proceso de adopción, con la excepción de la adopción de integración y algunas situaciones particulares de guardas de hechos.

Cuenta con un equipo interdisciplinario, cuya función principal es la de evaluar a los pretensos adoptantes según criterios técnico-científicos, estableciendo su idoneidad para el ejercicio de la adopción, a través de la elaboración de informes sobre las aptitudes de los inscriptos, los que conformarán los legajos personales de cada uno de los pretensos adoptantes.

Existe en la sociedad un preconceito que el trámite de la adopción es largo y complejo. No obstante, si bien el sistema puede contar con algunas falencias hubo, en los últimos años, un avance significativo en esta materia simplificando los requisitos y fomentando la incorporación en el mismo.

Cabe referenciar que en Tucumán los trámites de inscripción en el Registro demoran entre 6 meses como mínimo y un año como máximo. La demora en la incorporación en el Registro se debe principalmente a que actualmente en Tucumán el RUPAT cuenta con muy poco personal y pocos profesionales. En ese sentido, hay una sola psicóloga y un solo trabajador social que deben hacer tres entrevistas cada uno para elaborar los informes que se incorporan en el legajo, más la selección de legajos y los tres

controles de guarda. Asimismo, estos profesionales son los que posteriormente también deben realizar el fortalecimiento y acompañamiento familiar a aquellas personas que ya adoptaron. Por lo tanto, la falta de estructura y personal es uno de los motivos en la demora para estar incluido en el legajo y para que una vez elegidos, culminar el trámite de guarda con fines de adopción y posteriormente, la adopción.

Según los datos recolectados, al mes de marzo de 2018 hay 205 postulantes inscriptos. Generalmente hay entre 170 a 200 por año, cifra que se mantiene desde el año 2012. Durante el año 2017 se inscribieron 87 postulantes a la Adopción. En el último cuatrimestre del año 2017 ingresaron 28 solicitudes. En el 2016 ingresaron 60 postulantes por lo que el aumento del ingreso al Registro es notable.

En cuanto a las características de los postulantes; de la cantidad de postulantes por estado civil el 72,08% son casados, el 16,24% solteros y el 11,97% convivientes. Los números arrojan un 0% de divorciados y viudos.

Con respecto a la preferencia de los postulantes en relación al sexo de los niños/as: un 88% sexo indistinto, un 9% sexo femenino (generalmente mujeres solas que quieren adoptar) y 3% masculino (quieren la parejita, ya tienen una mujer).

Desde la inscripción en el registro el tiempo hasta que egresan en guardas con fines de adopción es de un año en el 12,18% de los postulantes, el resto de los postulantes egresan con guardas con fines de adopción después de un año.

Según estadísticas proporcionadas, la mayoría de los postulantes quieren bebés menores de un año y sin patología severas, es decir, niños/as sanos. No obstante, cabe referenciar que el 97% de los niños/as presenta alguna patología y solo el 3% de los niños/as no tienen patología. En este punto, cada vez es más frecuente acudir a campañas solidarias sobre todo en casos de grupos de hermanos numerosos o cuando se trata de niños/as con alguna discapacidad. Estas personas también tienen que realizar los trámites pertinentes e inscribirse.

Otro dato alarmante, es la cantidad de NNyA devueltos. Los números informan que de 70 NNyA – 5 son devueltos habiendo fracasado la adopción en el 7,14% de los casos. En estas situaciones el/la juez/a interviniente

puede disponer que el postulante sea suspendido del registro o sacado de la lista, en este último caso es el presidente de la Cámara de Familia y Sucesiones el que decide. Generalmente son suspendidos.

En definitiva, existe una buena cantidad de postulantes, pero al querer en la mayoría de los casos bebés, sin hermanos y sin patologías, las posibilidades se acortan. Por otro lado, comparado con los números de casos en los que interviene la DINyF, la realidad demuestra que no hay tantos chicos/as en situación de adoptabilidad.

c.- Juzgados Civiles en Familia y Sucesiones:

En Tucumán la competencia para actuar en casos de control de legalidad de medida excepcional, guarda con fines de adopción, privación de la responsabilidad parental, o en situación de delitos (apropiaciones ilegales) contra NNyA son los **Juzgados Civiles en Familia y Sucesiones**. Toman intervención cuando se vence el plazo de la medida excepcional, la DINyF informa antes del vencimiento de la medida excepcional, que se agotaron las estrategias de intervención, y en los casos en que la medida no supere el control de legalidad.

En cuando al control de legalidad de la medida excepcional los juzgados efectúan un test de razonabilidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad, sin que implique la intervención jurisdiccional, es decir, que el órgano que lleva adelante la medida sigue siendo la DINyF, por más que la misma haya sido puesta en conocimiento del juez/a.

Vencido el plazo de la medida excepcional (180 días máximo) el Juzgado interviene en el caso realiza diferentes estrategias con la intervención de la Defensoría de Niñez, Adolescencia y Capacidad y el equipo técnico que actuó en el caso de la DINyF. Así, se notifica a las partes del NNyA (progenitores, tutores, guardadores), la Defensoría de Niñez dictamina y solicita las medidas pertinentes. Una vez que se agotaron la posibilidad de egreso del NNyA con sus padres, familia ampliada o referentes afectivos el procedimiento se encauza hacia la declaración de abandono y privación de la responsabilidad parental y una vez firme las sentencias, recién el NNyA se encuentra en situación de adoptabilidad.

Es fundamental que el juez/a analice caso por caso, porque cada uno de ellos tiene sus particularidades. Muchas veces sucede que las estrategias

de que el NNyA vuelva con su familia biológica fracasa y eso dilata en el tiempo la situación definitiva del NNyA. En estos casos el factor tiempo es de vital importancia ya que a medida que ese NNyA crece se torna más difícil la adopción, sumado a los meses y hasta años que ese NNyA puede estar institucionalizado, siendo la institución, vulneratoria de los derechos del niño/a. En definitiva, la promoción de la familia de origen es acertada cuando en el caso amerita el regreso del NNyA con su familia, y en otros casos, va en detrimento del plazo razonable. Es fundamental la opinión disciplinaria para determinar si vuelve con su familia biológica o se inicia el camino de la adopción.

Una vez que el NNyA se encuentra en situación de adoptabilidad, el juzgado interviniente libra un oficio al RUPAT informando el estado de adoptabilidad del NNyA o grupos de hermanos, características de/los mismo/s y solicitando se inicie el proceso de pre-selección junto al equipo técnico de la institución que estuvo a cargo del NNyA, proceso que no excederá el plazo de 10 días, los cuales se remitirán al Juez oficiante quien tiene en definitiva la facultad de seleccionar el/los postulantes de entre los legajos enviados.

Una vez seleccionado el/los postulantes y tras un proceso de adaptación entre el/los postulantes y el NNyA, se dicta sentencia de guarda con fines de adopción, iniciándose así el período de guarda legal por un plazo máximo de seis meses (Art. 614 CCyC).

Tras las evaluaciones y controles en la guarda (generalmente son tres) realizado por la RUPAT, los interesados deben iniciar, con asistencia letrada, el juicio de adopción pertinente.

Es de vital importancia la articulación institucional y el trabajo multidisciplinario en la intervención de cada uno de estos tres organismos para el abordaje del caso sometido a su conocimiento. Sólo se puede hablar de respeto de derechos y garantías en juego y debido proceso cuando se trabaja desde la interdisciplina. Un problema para cumplir con este mandato son los escasos profesionales, sobre todos psicólogos y trabajadores sociales, que desempeñan sus tareas en cada una de estas tres instituciones. En la DINyF los equipos intervinientes cuentan con pocos profesionales especializados en niñez, en su mayoría contratados y

precarizados, con escasos recursos para desempeñar su labor. En la RUPAT actualmente hay sólo un psicólogo y un trabajador social encargado de entrevistar a postulantes, realizar diagnóstico, leer y seleccionar legajos, acompañar a los guardadores, hacer los controles de guarda, realizar un seguimiento de la adopción. Una gran falla del sistema es que una vez que adopta un postulante no hay un acompañamiento del Registro, ni un seguimiento. Por último, los Juzgados de Familia se encuentran colapsados de causas complejas y estos Juzgados no cuentan actualmente con equipo interdisciplinario dentro de la unidad jurisdiccional.

III.- Propuesta superadora

Uno de los problemas en la materia es la armonización de la normativa local, nacional e internacional que regula el instituto de la adopción, sumado a la articulación entre las diferentes ciencias y los diferentes operadores del caso en cuestión. El desorden organizacional y la falta de articulación interinstitucional entre los diferentes organismos actuantes. *“Hay un significativo déficit metodológico para coordinar intervenciones interdisciplinarias desde la justicia”³*

Una propuesta es la regulación de Protocolos de actuación en las diferentes provincias desde un trabajo conjunto del Poder Judicial y Poder Ejecutivo con todos los actores y organismos intervinientes en este tipo de procesos. En Tucumán la actuación y articulación institucional se vio favorecida con la creación del Protocolo Interinstitucional de Aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, aprobado por la Corte Suprema de Justicia de Tucumán a fines de 2017. Este protocolo establece el marco normativo, enuncia los principios en la materia, delimita el campo y competencia del órgano administrativo y judicial, y los circuitos de intervención de cada uno de ellos.

A esto se suma, la necesidad de mayores inversiones y recursos humanos y materiales para el abordaje en la infancia.

³LopezFaura Norma Derecho u Psicología: Una articulación pendiente en los procesos de familia La Familia en el nuevo derecho. Tomo 1. 1º Ed. Santa Fe. Rubinzal – Culzoni. Pág 122