

Título: La Reglamentación del Registro Unico de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos. Comentarios al decreto 1328/2009

Autor: Medina, Graciela

Publicado en: LA LEY 15/10/2009, 15/10/2009, 1 - DFyP 2009 (noviembre), 01/11/2009, 27

Cita: TR LALEY AR/DOC/3747/2009

Nuestro país es extenso, descentralizado, con diferencia de procesos judiciales y en materia de adopción carece hasta el presente de un sistema centralizado que otorgue igualdad de oportunidades a todas aquellas personas que pretendan adoptar. En la actualidad ello suscita múltiples problemas, que contribuyen a agudizar el problema social básico del niño abandonado.

1. Antecedentes

La ley 25.854 del 2004, deroga el art. 2° de la ley 24.779 (Adla, LXIV-A, 106; LVII-B, 1334) (1) y crea el Registro Unico de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos con sede en el Ministerio de Justicia de la Nación, registro al que también se menciona en el texto como Registro Central y Registro Único Central.

Uno de los motivos por los que se derogó el art. 2° de la ley 24.779 fue porque se pensaba que este avanzaba sobre las autonomías provinciales.

Por ello se cambió la modalidad registral, a través de una ley Nacional que creaba un registro que requería de la adhesión de las provincias para su funcionamiento, para lo cual invitaba a los Estados locales a adherir al Registro mediante convenios con el Ministerio de Justicia.

Este registro estaba pensado para funcionar como registro de segundo grado, es decir para centralizar en un único registro los datos de diferentes registros.

Para reglamentarlo se dictaron, los decretos 383/2005 y el 1022/2005. (Adla, LXV-C, 2716; LXV-D, 3690)

En la práctica la eficacia del Registro ha sido escasa por el poco grado de adhesión de las provincias.

Tal situación ha provocado que el Poder Ejecutivo nacional realice un intento de revertir la situación, mediante una nueva reglamentación de la ley 25.854 que cambia el sistema del Registro el que además de ser un registro de segundo grado, se constituye en una red de registros de datos que se compromete a respetar la naturaleza y modalidades de los registros locales.

Queremos aclarar que por más que la exposición de motivos señale que el Registro dejará de ser un Registro de Segundo Grado, lo seguirá siendo porque la ley que reglamenta invita a las provincias a adherir al registro y porque del propio articulado se desprende que las nóminas de aspirantes se creará con los registrados en la Capital Federal y con la de las de las sumatorias de los listados de cada provincia adherente (art. 5°)

2. El objeto del Registro Unico de Adoptantes. Tanto en su modalidad de Registro de Segundo Grado como en su nueva forma de Red de Registros

El Registro Unico de adoptantes, tanto en modalidad de registro único nacional y obligatorio, como en su forma de registro de segundo grado, como en el tipo de red Registro tiene un mismo objeto, cual es el de pretender dar transparencia e igualar las oportunidades de todos los aspirantes a guardas con fines adoptivos y un medio para luchar contra el comercio de menores.

Para evitar el problema del tráfico de menores las armas por excelencia son la transparencia y la publicidad y éstas solo se obtienen si el Estado cuenta con la información, la centraliza en un registro único y la pone a disposición de todos los jueces del país para que entre quienes se encuentren en condiciones de adoptar se elija al más idóneo al interés del menor.

Este y no otro ha sido el fin que inspira la creación del Registro Unico de Aspirantes a la Guarda con fines adoptivos.

Nuestro país es extenso, descentralizado, con diferencia de procesos judiciales y en materia de adopción carece hasta el presente de un sistema centralizado que otorgue igualdad de oportunidades a todas aquellas personas que pretendan adoptar. En la actualidad ello suscita múltiples problemas, que contribuyen a agudizar el problema social básico del niño abandonado. Así por ejemplo si hoy un juez del Chaco ignora quienes son los argentinos que quieren adoptar en todo el país, cuando decide a quién entregar un niño con fines de adopción tiene que circunscribir su elección al reducido grupo de pretendientes adoptantes inscriptos en su provincia, dentro de los cuales puede no haber ningún inscripto que desee o sea apto para adoptar a ese menor, con lo cual se priva al niño del acceso a una familia por desconocer que en otra parte del país un grupo familiar quería y podía adoptar a un niño de esas características.

De esta forma quienes pueden ser padres no lo son y lo que es peor se condena a los menores a no acceder a

una familia. Esta desinteligencia del sistema lleva a que algunas personas busquen pagar para obtener la guarda de un niño y que otras busquen recibir dinero antes que dejar que ineficiencias burocráticas hagan que los menores sean condenados a no tener una familia jamás.

La creación de un Registro Nacional Unico de Adoptantes, con la modalidad de Red de Registros tiene como fin evitar el tráfico de menores dando publicidad a todos aquellos aspirantes a la adopción, para que los jueces elijan a quienes sean más convenientes al interés de los niños y para que todos los pretensos adoptantes tengan igualdad de oportunidades.

Este fin es loable y tiende a dar eficacia a un sistema que todos sabemos que es ineficiente.

Decimos esto porque coincidimos con Solari en "el funcionamiento del Registro dependerá el acierto o la intrascendencia de su inclusión. Para lo cual habrá que saber quiénes serán los funcionarios que lo integran; las responsabilidades de dichos funcionarios; el grado de informatización con la que puede contar; el mayor número de adhesión de las provincias; el sistema de trabajo coordinado entre el Poder Judicial y el órgano administrativo que tiene a su cargo el registro. Todo ello resulta imprescindible para transformar en eficaz un Registro de tal naturaleza, y evitar, simultáneamente, que su creación no sea una actividad burocrática más."⁽²⁾

3. Las diferencias entre el sistema de los decretos 383/2005, 1022/2005 y 1328/2009

3.1. Clases de Nomina de aspirantes

En el sistema establecido por los decretos 383 y 1022 de 2005 el registro lleva dos Nóminas: la de aspirantes admitidos y la de aspirantes rechazados.

En el nuevo sistema se llevarán cuatro nóminas de aspirantes: la de aspirantes evaluados, la de aspirantes inscriptos en evaluación, la de aspirantes con proyectos no viables, y los aspirantes que hubieran desistido

3.2. Integración de la Nómina

La nómina de aspirantes está constituida por los que se inscriban, en la Capital Federal y por la de aquellos que se inscriban en las provincias adherentes.

4. La obligación de los registradores locales de consultar nómina de aspirantes no viables

El Artículo 11 por vía de Decreto Reglamentario impone una limitación a las facultades de organización de los Registros Locales porque los obliga a que en forma previa a aceptar la presentación de una solicitud para realizar evaluaciones a un aspirante, cada registro local verificará si la persona está incluida en la nomina de aspirantes con proyectos no viables y no llevará el trámite adelante sin previa acreditación de haberse cumplido las medidas que se hayan encomendado.

El objetivo del artículo 11 nos parece muy loable porque busca evitar la inscripción fraudulenta de un aspirante luego de un rechazo, atento a que los registros de las provincias en forma previa a aceptar una solicitud de aspirantes para realizar evaluaciones deberán verificar que la persona no esté incluida en la nómina de aspirantes rechazados.

No obstante así como se encuentra redactado aparece como de dudosa constitucionalidad porque. Reiteramos que no se trata de materia delegada en el gobierno federal conforme al art. 121 de la Constitución (5) (y el inc. 12 del art. 75), el sistema anterior tenía el mismo objetivo pero regía para las Provincias que hubieran adherido.

Ello ha sido advertido por los legisladores quienes apelan a los Tratados de Derechos Humanos en la materia y la legislación nacional derivada de ellos, para deducir de ellos la obligación que toda circunstancia grave que motive o fundamente el rechazo de una propuesta de postulantes a guardas preadoptivas, sea comunicada a todas las jurisdicciones para evitar que pueda actuarse en fraude de decisiones tomadas a favor de los niños

5. Ventajas del sistema del decreto 1328

A) Beneficios para el niño:

1. Mayor cantidad de aspirantes para seleccionar al más conveniente.
2. Mayor rapidez por hacerse informativamente.
3. Selección en base a datos más actualizados.

B) Beneficios para el aspirante:

1. Inscripción única.
2. Evaluación única.

3. En consecuencia reducción sensible de costos.
4. Transparencia en la consulta de su status.
5. Transparencia en su ubicación relativa considerando su antigüedad.

C) Beneficios para los jueces:

1. Consulta instantánea de mayores datos.
2. La consulta informática propende a la reserva de los datos

D) Beneficios para las Provincias:

1. Permite conseguir adoptantes de la propia Provincia para sus niños.
2. Permite a sus habitantes ser considerados aspirantes en otras Provincias.
3. Al facilitarse los trámites, desalienta las entregas directas con contraprestación.

E) Beneficios para la Nación:

1. Respetando la organización federal y el poder decisorio de cada Provincia en la admisión o rechazo de sus aspirantes, los integra en una misma lista.
2. Al facilitar los trámites y dar transparencia al sistema propicia la adopción.
3. Al no imponer pautas mínimas de evaluación respeta la constitución Federal del Estado.
4. Obtención de datos para elaborar una política nacional de adopción.
6. Las dudas que plantea el sistema

La imposibilidad de inscribirse en otro registro que el del domicilio legal cercena posibilidades a los pretensos adoptantes cuando vivan en provincias que no hayan adherido al sistema nacional. El sistema anterior por el contrario era más amplio porque establecía que las personas con domicilio en una provincia no adherente a la ley 25.854 podrían inscribirse en el registro de cualquier provincia adherente, que reciba inscripciones de personas no domiciliadas en su territorio o en el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

(*). Directora de la Revista de Derecho de Familia y de las Personas. La Ley.

(1) La creación de un Registro Nacional obligatorio para las Provincias fue muy criticado por la doctrina, porque se pensaba que se avanzaba sobre las potestades provinciales. Fanzolato, señalaba que no se trata de materia delegada en el gobierno federal conforme al art. 121 de la Constitución (5) (y el inc. 12 del art. 75) FANZOLATO, Eduardo I., "La filiación adoptiva", N° 12, Córdoba, 1998, D'Antonio expresaba que en modo alguno corresponde privar o limitar la potestad de las provincias para organizar. D'ANTONIO, Daniel Hugo, "Régimen legal de la adopción. Ley 24.779", p. 251, Santa Fe, 1997, por nuestra parte señalábamos que la organización de los registros debía quedar en las provincias habiéndose y apelábamos a un ejemplo destacable, el del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas. MEDINA, Graciela, "La adopción", Santa Fe, 1998, t. II, p. 253 y ss., N° 6, a).

(2) Solari, Néstor E., Registro Único de Aspirantes con Fines Adoptivos (ley 25.854) (Adla, LXIV-B, 2831)