

Título: *Comentario al decreto 1050/2018*

por Gabriela Yuba

Publicado en: *Revista Anales de Legislación Argentina*. Mayo 2018.

El 14/11/2018 el Ejecutivo Nacional decretó la aprobación de la reglamentación de la ley 27.364 sobre el Programa de acompañamiento para el egreso de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales.

Cabe señalar que, tal como se expresa en los considerandos, el dictado del decreto 1050/2018 deviene necesario a fin de establecer las condiciones para el funcionamiento del Programa y para garantizar los derechos de los adolescentes y jóvenes que atiende el programa.

Ello, atento el carácter de garante del Estado en la realización y promoción de los derechos del niño, garantizando la inclusión social y el máximo desarrollo integral, personal y social de los adolescentes y jóvenes, como sujetos de derecho.

La necesidad de hacer operativa la ley y que cumpla eficazmente su cometido, torna necesaria su reglamentación.

Con el objeto de articular e implementar las políticas destinadas a incrementar las posibilidades de inclusión laboral y educativa de las personas adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales, dentro del ámbito de las competencias de cada Ministerio, se crea la Comisión Interministerial.

La misma orgánicamente se encuentra dentro del ámbito del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, presidida por la Autoridad de Aplicación (Secretaría Nacional de niñez, adolescencia y familia) e integrada por representantes del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Gobierno de Trabajo y empleo del Ministerio de Producción y Trabajo. Es invitado también a participar el Ministerio del interior, obras públicas y vivienda.

Los principales puntos que el decreto reglamenta son los siguientes:

— La ley se aplica a adolescentes y jóvenes entre 13 y 21 años, que reúnan los presentes requisitos: que estén separados de su familia de origen, nuclear, extensa o referentes afectivos comunitarios (1) y que residan en dispositivos de cuidado formal (2).

— Se mencionan cuáles son los dispositivos de cuidado formal. Entendemos que la enumeración es meramente taxativa. Dentro de "dispositivo de cuidado formal", quedan comprendidos los institutos, hogares, residencias juveniles, casas hogares, familias: cuidadoras, comunitarias, de acogimiento, solidarias, sustitutas, de tránsito, de contención, guardadoras; amas externas y hogares transitorios (3).

— Los adolescentes entre 16 y 18 años incluidos en el Programa adquieren la mayoría de edad conforme lo dispuesto en el Código Civil y Comercial de la Nación en la parte pertinente (4).

— Los contenidos del acta compromiso del/la adolescente/joven por la que otorga el consentimiento informado para incluirse en el Programa serán establecidos por la Autoridad de aplicación (5).

— Carácter voluntario de la incorporación de adolescentes y jóvenes en el Programa, consensuado con el organismo de niñez pertinente y el dispositivo de cuidado formal (6).

— Formalización por escrito de la incorporación al Programa, con expresa conformidad a los términos del mismo.

— Posibilidad de inclusión en el Programa en cualquier momento, siempre que reúna los requisitos (incluso, si rechazó en principio formar parte del mismo).

— La Autoridad de aplicación determina los requisitos, metas, condiciones del Plan de acompañamiento personal que elabora el referente, junto con el/la adolescente/joven, conforme los arts. 3º y 11 sobre principios y contenidos.

— Se entiende por egreso del dispositivo de cuidado formal al cese de la convivencia o alojamiento de la persona adolescente/joven en dicho dispositivo por alcanzar la mayoría de edad (7).

— Sobre la incorporación en la 2ª etapa se debe verificar al momento del egreso que hubiera residido durante 6 meses antes inmediatos e ininterrumpidos en un dispositivo de cuidado formal. Excepcionalmente, se puede autorizar un plazo menor, debidamente fundado y solicitado por el organismo de protección (8).

— La función del referente será la de actuar como figura de sostén, consulta y asesoramiento. Se apunta a garantizar y promover los derechos del/la adolescente/joven (9).

— Requisitos del referente: ser mayor de 21 años; estudios secundarios completos; no tener antecedentes penales; no estar inscripto en el Programa como joven acompañado.

— Si el referente es elegido fuera de la nómina prevista, la persona adolescente/joven, podrá solicitar su remoción transcurridos 12 meses de la designación (10).

— El monto de la remuneración y forma de contratación del referente será determinada por el organismo de protección de adolescentes/juventud, según los aspectos financieros-presupuestarios (11).

— Las causales de sanción y remoción del referente, como también el procedimiento aplicable serán determinadas por el organismo de protección (12).

— La solicitud y percepción de la asignación económica mensual de las personas adolescentes/jóvenes hasta los 21 años está sujeta al cumplimiento de los objetivos y metas del acompañamiento personal (conforme art. 11) y plazos. La autoridad de aplicación determina las condiciones de ingreso, permanencia y egreso del Programa, como lo relativo a la percepción de la asignación económica (13).

— De manera compatible con el Cód. Civ. y Com., las personas mayores de 21 años que estudien o se capaciten, podrán continuar en el Programa, acreditando la permanencia en la institución de formación y avance en el plan de estudios, conforme lo determine la Autoridad de aplicación (14).

La ley 27.364 y su dec. reglamentario 1050, son herramientas esenciales para la realización de los derechos humanos de los NNA sin cuidados parentales, orientadas a la autonomía y libertad, en un ejercicio responsable de la ciudadanía. La educación es fundamental para dotar de libertad y empoderamiento de las personas adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales.

El tema de los NNA sin cuidados parentales y de la protección de la niñez y adolescencia en esas circunstancias es objeto de tratamiento de distintos organismos nacionales, locales e internacionales (15).

Ello vinculado con la obligación del Estado de proteger a los NNA como imperativo legal, constitucional y convencional (16), en su faz preventiva y de promoción de derechos.

El fomentar y generar que los/las adolescentes/jóvenes sin cuidados parentales adquieran autonomía con la formación necesaria para construir su proyecto de vida, es compatible con el cambio de paradigma instalado a partir de la Convención de los Derechos del Niño (17).

El Informe de la SENNAF "Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina"(18) muestra una realidad sobre la infancia sin cuidados parentales en la Argentina, que debe ser analizada conforme la nueva normativa, CDN y tratados internacionales de DDHH. El Informe concluye (6/2012) que de los 40.117.096 habitantes en la República Argentina, 12.333.747 son NNA, es decir el 30,75% de la población y sobre ese total, 14.675 son NNA sin cuidados parentales. De modo que 1 de cada 1000 niños se encuentran sin cuidados parentales y con alguna medida de abrigo en el país.

Según el informe de UNICEF "Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en Argentina"(19) que aborda la situación de la niñez y adolescencia en nuestro país (marzo 2017), la mayoría de los NNA sin cuidados parentales viven en instituciones (20).

En el informe "Para cada adolescente una oportunidad"(21), UNICEF recomienda fortalecer la autonomía y preparar para la vida adulta a los adolescentes sin cuidados parentales, empoderando a los mismos para que sean protagonistas y construyan proyectos de vida alejados de la violencia.

Por otro lado, el Comité de los Derechos del niño, en el último informe de Argentina en junio de 2018 (22) presentado en Ginebra, formuló una serie de recomendaciones, entre las que podemos mencionar respecto de los niños privados de su entorno familiar, la de incrementar esfuerzos y recursos para el fortalecimiento familiar, asegurar condiciones dignas de cuidados, erradicar los malos tratos y fomentar la participación de los NNA.

La CIDH desde una visión regional, en el Informe "Hacia la garantía efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección"(23) (24) analiza las capacidades de los Estados a través de los Sistemas Nacionales de Protección de los NNA para cumplir con el mandato normativo de garantizar los derechos de la niñez y adolescencia.

Es objeto de preocupación la institucionalización de NNA por causas sociales y pobreza en la región, poniendo el acento en la implementación de canales adecuados para la participación de los niños, niñas y adolescentes y la dimensión colectiva del derecho de los mismos a participar, expresar su opinión, haciendo hincapié en el carácter de sujeto de derecho. Recomendamos especialmente la participación de los NNA en estructuras institucionales y comunitarias de promoción y protección de derechos.

También la CIDH en el informe "El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo

fin a la institucionalización en las Américas"⁽²⁵⁾ se destaca el papel fundamental de la familia y la necesidad de centrar los esfuerzos en acciones de fortalecimiento familiar, para la crianza de los NNA y la prevención de la violencia. Se señala que no obstante los marcos normativos vigentes, hay una brecha entre los mismos y la realidad, existiendo muchos niños institucionalizados, siendo esa la respuesta habitual de los Estados, que muchas veces no garantizan sus derechos. Se apunta al carácter excepcional de esa medida y al trabajo de un proceso organizado y planificado de desinstitucionalización de NNA, con opciones más acordes a sus derechos.

En consecuencia, las acciones en pos de la autonomía, formación, educación, libertad y empoderamiento de los adolescentes y jóvenes, resultan acordes con un enfoque de derechos de la infancia y adolescencia.

(A) Abogada de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Minoridad (Universidad Notarial Argentina). Ex Jueza de Familia y Minoridad del Juzgado N° 1 de Ushuaia, Tierra del Fuego. Autora de numerosos artículos. Asesora del Ministerio de Desarrollo Social de Tierra del Fuego.

(1) Se toma en cuenta aquí la noción de familia que contempla la ley nacional 26.061 (art. 7° y su dec. reglamentario 415).

(2) Art. 2° dec. 1050/2018.

(3) Art. 2°.

(4) Capacidad. Capítulo 1, Libro 1, Título 1 Cód. Civ. y Com.

(5) Art. 4°.

(6) Art. 4°.

(7) Art. 7°.

(8) Art. 7°.

(9) Art. 8°.

(10) Art. 8°. Solicitud fundada.

(11) Art. 9°.

(12) Art. 10.

(13) Art. 21.

(14) Art. 21

(15) UNICEF, Comité de los Derechos del Niño, CIDH, SENNAF.

(16) Art. 75, inc. 22 y 23, CN, CDN (art. 4°); ley 26.061.

(17) Principios rectores de la CDN: arts. 2°, 3°, 6°, 12.

(18) YUBA, Gabriela, "Situación de los niños niñas y adolescentes sin cuidados parentales", Sup. Act., 16/10/2012, p. 1, DFyP 2012 (noviembre), p. 67, LL AR/DOC/4707/2012.

(19) <https://www.unicef.org/argentina/spanish/SITAN-WEB.pdf>, fecha de consulta: 01/06/2017.

(20) En el 2011, había 14.675 NNA sin cuidados parentales y en marzo de 2014, se identificaron 9.219 en esas condiciones (UNICEF).

(21) <https://www.adolescenciasema.org/ficheros/GRUPOS%20DE%20TRABAJO/Unicef%20para%20cada%20adolescente%20una%20oportunidad%20.pdf>, fecha de consulta: 15/11/2018.

(22) <http://acnudh.org/comite-onu-realizo-observaciones-a-argentina-sobre-derechos-de-la-infancia/>, fecha de consulta: 18/06/2018. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fARG%2fCO%2f5-6&Lang=es, idioma original: inglés. Traducción a cargo de la Dra. Gabriela Yuba, versión avance sin edición definitiva.

(23) <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/037.asp>, fecha de consulta: 04/03/2018. Informe del 27/02/2018.

(24) YUBA, Gabriela, "Sistemas de Protección Nacionales de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes", LA LEY del 14/06/2018, p. 1, LA LEY 2018-C, 957, DFyP 2018 (agosto), p. 170, LL AR/DOC/910/2018.

(25) <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/informe-derecho-nino-a-familia.pdf>, 17/10/2013.