

## ANEXO I

### DISPOSITIVO DE REFERENTES DE CUIDADO Y ACOMPAÑAMIENTO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES

#### FUNDAMENTACIÓN

La adopción es una institución jurídica que tiene por finalidad proteger el derecho de niños, niñas y adolescentes (NNA) a vivir y desarrollarse en una familia que le procure los cuidados tendientes a satisfacer sus necesidades afectivas y materiales, cuando éstos no le pueden ser proporcionados por su familia de origen (art. 594 CCCN). Esta definición trasluce un ensamble con el Sistema de Protección Integral de Derechos consagrada en la Convención de los Derechos del Niño (CDN), y plasmada en la normativa nacional y local (Ley 26.061 y 9.861). En tal sentido, la adopción es viable ante la imposibilidad de mantener al NNA en su familia de origen nuclear o ampliada, por diferentes y complejos motivos, cuyo denominador común es que se trata de situaciones de extrema gravedad o abierta violación a sus derechos humanos. La CDN define expresamente a la familia como una institución primordial para que NNA desarrolle el ejercicio pleno de sus derechos, pero este derecho no es absoluto y encuentra su límite en el Interés Superior del Niño (ISN).

En la provincia de Entre Ríos, en el marco de la organización del sistema de Registros de adoptantes que rige a nivel Nacional, se crea mediante ley 9985 dictada del año 2010 el Registro Único de Aspirantes a Guardas con Fines Adoptivos (RUAER), en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa.

La experiencia de los más de trece años de intervenciones en materia de adopción, llevados a cabo desde el RUAER, muestra la realidad de NNyA declarados en adoptabilidad que a partir de los diez años de edad, expresan su negativa a integrarse en una familia adoptiva por diferentes motivos y circunstancias o bien aún deseándolo no hay familias con disponibilidad de ahijarlas/los por adopción.

Como dato relevante cabe referir que según la estadística del RUAER de mayo de 2025 se registra un total de 170 legajos de postulantes en trámite ante este Organismo, de los cuales sólo 2 se encuentran inscriptos o admitidos para niños o niñas de hasta 8 años de edad, mientras que para la franja de entre 9 y 17 años no obran postulantes admitidos luego de realizadas las evaluaciones interdisciplinarias -art. 10 Ley 9985-.

Por otra parte, conforme a la misma estadística, el dato de la realidad de niños niñas y adolescentes en la franja de entre 10 y 17 años que transitan su vida en un ámbito institucional, sin la posibilidad de ser cuidados por su familia de origen -nuclear o ampliada- por lo cual han sido declarados en situación de adoptabilidad, representan un total de 88. Si

efectuamos un desglose conforme a la franja etaria, surge que 28 tienen entre 10 y 12 años, 38 de entre 13 y 15 años y 22 entre 16 y 18 años de edad.

Esta realidad se replica a nivel Nacional donde de 1298 legajos inscriptos en todo el País -conforme estadística publicada en la página [www.argentina.gob.ar/justicia/adopcion](http://www.argentina.gob.ar/justicia/adopcion) - sólo 91 legajos tienen disponibilidad para niños/as de hasta 10 años, 36 para 11 años, 26 para 12 años, 10 para 13 años, 7 para 14 y 10 para 15 años o más de edad.

Buscando revertir esta situación durante el año 2023 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y la Senaf lanzaron la campaña “crecer en familia es un derecho” a partir de la cual se buscó sensibilizar y brindar información para ampliar la cantidad de personas dispuestas a adoptar niñas, niños y adolescentes en todo el país. A partir de la consigna #elegíadoptar y una serie de videos testimoniales, la propuesta puso el foco especialmente en tres grupos que presentan mayores dificultades para encontrar familia: chicas y chicos de más de 8 años, con discapacidad o problemas de salud y grupos de más de 3 hermanos.

Sin perjuicio de la trascendencia que reviste el instituto de la adopción en tanto alternativa para garantizar el derecho a vivir en familia de niños, niñas y adolescentes que no han podido ser cuidados por su familia de origen, la realidad hoy nos impone el desafío de avanzar en el diseño de nuevas estrategias o la creación de nuevas figuras que brinden alternativas adecuadas, para aquellos/as que no encuentran en la adopción la respuesta a su proyecto de vida. Esto puede darse, ya sea por la inexistencia de la voluntad del NNyA de integrarse en otra familia o por la falta de disponibilidad de las personas que se presentan ante los registros de adoptantes, tal como se expuso más arriba.

En conclusión resulta necesario pensar alternativas que convoquen a adultos que quieran cuidar, contener, acompañar, para luego constituirse como referentes afectivos, en virtud de un proceso destinado a habilitar otro alojamiento del NNyA distinto al que contempla o propone la adopción. A su vez permita alguna tramitación subjetiva del desamparo, de la vulneración, de las vivencias, que han atravesado la vida de estas infancias y adolescencias. En este sentido cabe traer a colación lo expuesto por Carla Villalta (2018) “En tanto si estas soluciones se traman en términos de familia biológica institucionalización o adopción poco espacio queda para idear diseñar o imaginar otras opciones o para intentar al menos implementar combinaciones flexibles entre ellas” (pág 14)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La adopción de niños desde una perspectiva antropológica: herramientas analíticas y límites conceptuales. Publicado en la Revista Derecho de Familia No 83, marzo de 2018.

De esta manera, con fundamento en lo establecido en los arts. 3<sup>2</sup>, 5<sup>3</sup> y 20<sup>4</sup> de la CDN, art. 19 Convención Americana, se propone diseñar un mecanismo alternativo, de protección y acompañamiento de las infancias y adolescencias, en tanto personas en desarrollo para los distintos aspectos de la vida (salud, educación, recreación, etc.) a fin de que, en forma complementaria a la función de cuidado que pueda ejercer el Estado, a través de sus distintos programas y acciones, cuenten en su desarrollo con apoyos que se constituyan en referentes en su proceso de autonomía.

En esta misma línea la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales, reconociendo que los NNyA, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Asimismo considera que NNyA deben estar plenamente preparados para una vida independiente en sociedad y ser educados en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

Por su parte la Ley Nacional 26061 y su par provincial 9861 en coherencia con dicha normativa convencional establecen una serie de principios que consagran una plataforma de derechos que revisten carácter de orden público, son irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles, reconociendo la protección integral y universal, vedando toda discriminación. Se sustentan en el interés superior del Niño, al que la Ley Nacional define

---

**2 Artículo 3 CDN:** 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. 3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

**3 Artículo 5 CDN:** Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

**4 Artículo 20 CDN:** 1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. 2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños. 3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

como la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías allí reconocidos. Ponen al Estado -en sus distintos niveles- como garante de la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, a la vez que responsabiliza a la familia y a la comunidad. Brindan un lugar preponderante a la familia, entendiendola desde una visión amplia, tal como surge del art.7 del Decreto Reglamentario N° 415/2006 de la Ley 26061<sup>5</sup>, y ponen el acento en las Políticas Públicas tendientes a fortalecerla.

Actualmente existen una serie de Políticas Públicas que han puesto el foco en este grupo de NNYA, entre las que pueden destacarse la Ley N° 27364 de Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales (PAE), y a nivel Provincial el Programa Andando, implementado por el Organismo de Aplicación de la Ley de Protección Integral local (9861) a través de la Resolución N° 214/2018 CoPNAF. Más recientemente en Diciembre de 2022 se suscribió la Guía de Buenas Prácticas en Procesos con Actuación Conjunta de Órganos Judiciales con competencia material en familia, CoPNAF y Ministerio Público de la Defensa de la Provincia de Entre Ríos que en orden a la problemática de la que se viene haciendo referencia instituye a partir de la regla 5.5.4 la figura del Fortalecimiento del Proyecto Autónomo de Vida de la NNA.

Sin perjuicio del diseño e implementación de estas y otras Políticas Públicas, aún se advierte la necesidad de complementar con otros mecanismos o alternativas que brinden acompañamiento a la realidad de estos NNYA sin cuidados parentales que no han ingresado al sistema de la adopción y se encuentran transitando su vida en contexto institucional. A tal fin el presente Proyecto propone la creación en el ámbito del **MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, DEL DISPOSITIVO DE REFERENTES DE CUIDADO Y ACOMPAÑAMIENTO DE NNA SIN CUIDADOS PARENTALES.**

---

5 ARTÍCULO 7: Se entenderá por "familia o núcleo familiar", "grupo familiar", "grupo familiar de origen", "medio familiar comunitario", y "familia ampliada", además de los progenitores, a las personas vinculadas a los niños, niñas y adolescentes, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada. Podrá asimilarse al concepto de familia, a otros miembros de la comunidad que representen para la niña, niño o adolescente, vínculos significativos y afectivos en su historia personal como así también en su desarrollo, asistencia y protección. Los organismos del Estado y de la comunidad que presten asistencia a las niñas, niños y sus familias deberán difundir y hacer saber a todas las personas asistidas de los derechos y obligaciones emergentes de las relaciones familiares.

## PROYECTO

El presente documento aborda desde una visión interdisciplinaria los lineamientos técnicos jurídicos, psicológicos y sociales, para la creación de un Dispositivo de **REFERENTES DE CUIDADO Y ACOMPAÑAMIENTO DE NNA SIN CUIDADOS PARENTALES EN CONTEXTO INSTITUCIONAL**

A pesar de que existen otras figuras, otros dispositivos, otras políticas públicas que atienden a este grupo de NNA sin cuidados parentales para los cuales la adopción no es una alternativa, se advierte un vacío en relación a poder ubicar la figura de adultos que puedan acompañarlas en determinados aspectos relevantes de su vida mientras se encuentren institucionalizados respondiendo de alguna manera a la responsabilidad que cabe al Estado y a la comunidad en general en la protección y cuidado de las infancias y adolescencias. En este sentido, Carla Villalta (2018; 14) señala que: “En tanto si estas soluciones se traman en términos de familia biológica, institucionalización o adopción poco espacio queda para idear, diseñar o imaginar otras opciones o para intentar al menos implementar combinaciones flexibles entre ellas”.

Si bien de la experiencia se observa que existen situaciones en las cuales los NNA generan vínculos afectivos con referentes comunitarios o institucionales, que ocupan este lugar de sostén o acompañamiento, el dispositivo que se propone, procura generar un marco normativo, administrativo y transparente que regule estas prácticas a futuro. En tal sentido, el Registro observará los principios de interés superior del niño, autonomía progresiva, derecho a ser escuchado y a que su opinión sea tenida en cuenta según edad y grado de madurez, acompañamiento integral y personalizado -en consonancia con los estándares que surgen de la CDN, ley 26061 de protección integral, código civil y comercial de la Nación y Ley 9861 de protección integral de la Pcia. de Entre Ríos-. Asimismo es importante destacar que la aplicación del Dispositivo se encontrará sujeto al interés del NNA, quién deberá ser suficientemente informado del alcance y características del mismo, en su consideración como verdadero protagonista de su proyecto de vida.

Es importante señalar que la figura del referente de cuidado y acompañamiento NO es una figura de acogimiento familiar ni de adopción, y que su rol y función es establecer un vínculo de confianza y afecto con el NNA, brindarle apoyo emocional, escucharlo, compartir actividades, ser una figura adulta en su vida que lo acompañe en su proceso de crecimiento

y desarrollo, y que pueda perdurar en el tiempo más allá de su estadía en la RSE.

## **OBJETIVO GENERAL**

El objetivo es la creación del Dispositivo de Referentes de cuidado y acompañamiento de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en contexto institucional, bajo la dependencia del Ministerio Público de la Defensa de la Provincia de Entre Ríos, como alternativa para aquellas infancias y adolescencias que no desean o no han podido ser integradas en un proyecto adoptivo, a fin de brindar un servicio de justicia eficaz y eficiente que salvaguarde su Interés Superior y que sea posibilitador de subjetividad.

## **FUNCIONES**

- Establecer requisitos de inscripción y criterios legales del trámite administrativo de incorporación al Dispositivo.
- Realizar convocatorias a inscripción de personas que tengan intención de asumir el cuidado estable, que pueda incluir o no la convivencia, de NNA alojados/as en Residencias Socio Educativas de la Provincia de Entre Ríos que -por diversos motivos- no han egresado con familia de origen o adoptiva.
- Llevar a cabo espacios de capacitación y formación destinados a las personas que soliciten su inscripción al Dispositivo de Referentes de Cuidado y Acompañamiento de NNA.
- Realizar la evaluación de las personas que soliciten su inscripción en el Dispositivo, a partir de la intervención de un equipo interdisciplinario, debiendo presentarse un informe en el que se sugiera la inscripción o el rechazo de la solicitud.
- Efectuar las articulaciones, coordinaciones y planes de actuación conjunta con el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (CoPNAF) y/u otros organismos estatales o privados a los fines de abordar la situación de NNA para quienes se ofrecerá el presente dispositivo de cuidado y bajo qué modalidad, teniendo en cuenta las características y deseos de éstos/as.
- Generar espacios de difusión referente a la problemática de NNA sin cuidados parentales que no han egresado del ámbito institucional con familia de origen o adoptiva.

- Acompañar los procesos vinculares.

## **ALCANCE TERRITORIAL**

La organización debe procurar respetar el centro de vida del NNA y/o aquél que se esté abordando en el marco del plan de acción del Fortalecimiento del Proyecto Autónomo de Vida, por lo cual se establece un alcance territorial del Registro que abarque todo el ámbito de la Provincia de Entre Ríos, sin perjuicio de disponer su sede administrativa en la ciudad de Paraná.

## **BASE NORMATIVA**

Se toma la siguiente base jurídica para la creación e implementación:

### **Constitucional y Convencional**

- Constitución Nacional (CN)
- Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer – “Convención de Belem do Pará”
- Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)
- Observaciones Generales (OG) del Comité de Derechos del Niño, especialmente las OG N°14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, OG N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado y OG N° 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia
- Opinión Consultiva (OC) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) N° 17/2002 sobre Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño
- Resolución 64/142 Naciones Unidas sobre Modalidad Alternativas al Cuidado de los Niños

**Leyes nacionales:**

- CCyC
- Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y su decreto reglamentario
- Ley 27.364 del Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales y su decreto reglamentario
- Ley 25.854 de creación del Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos y su decreto reglamentario

**Leyes provinciales:**

- Ley 9.861 de Protección Integral de los Derechos del Niño, el Adolescente y la Familia
- Ley 9.985 de Creación del Registro Único de Aspirantes a Guardas con Fines Adoptivos
- Ley 10.407 - Orgánica del Ministerio Público.
- Ley 10.688 - LPF

**PRINCIPIOS RECTORES**

- Interés superior del niño (ISN)
- Especialidad
- Participación. Escucha del NNA
- Autonomía progresiva
- Igualdad y no discriminación
- Interseccionalidad
- Socioafectividad
- Integralidad
- Corresponsabilidad
- Efectividad
- Territorialidad
- Desarrollo integral del NNA

**ANTECEDENTE DE REFERENCIA**

A los fines de elaborar el presente proyecto se tuvo en cuenta la experiencia implementada en la Provincia de Buenos Aires, que creó en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia el Registro de Cuidadores Familiares. El mismo se encuentra reglamentado mediante Resolución SC N° 1461/19, Resolución SC N° 430/21, Resolución SC N° 2201/22

y Resolución SSJ N° 1364.