



# *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"*

## **PROYECTO DE LEY**



*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso etc., sancionan con fuerza de*

**Artículo 1°**- Modifíquese el artículo 595 del Código Civil y Comercial de la Nación Ley 26.994, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*"ARTICULO 595.- Principios generales. La adopción se rige por los siguientes principios:*

- a) el interés superior del niño;*
- b) el respeto por el derecho a la identidad;*
- c) el agotamiento de las posibilidades de permanencia en la familia de origen o ampliada;*
- d) la preservación de los vínculos fraternos, priorizándose la adopción de grupos de hermanos en la misma familia adoptiva o, en su defecto, el mantenimiento de vínculos jurídicos entre los hermanos, excepto razones debidamente fundadas;*
- e) el derecho a conocer los orígenes;*
- f) el derecho del niño, niña o adolescente a ser oído y a que su opinión sea tenida en cuenta según su edad y grado de madurez, siendo obligatorio requerir su consentimiento a partir de los diez años.*
- g) la gratuidad de todas las actuaciones administrativas, extrajudiciales o judiciales necesarias para la adopción en cualquiera de sus instancias."***

**Artículo 2°**-Modifíquese el artículo 609 del Código Civil y Comercial de la Nación Ley 26.994, el que quedará redactado de la siguiente manera:

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

- a) tramita ante el juez que ejerció el control de legalidad de las medidas excepcionales;*
- b) es obligatoria la entrevista personal del juez con los padres, si existen, y con el niño, niña o adolescente cuya situación de adoptabilidad se tramita;*



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”*

*c) la sentencia debe disponer que se remitan al juez interviniente en un plazo no mayor a los diez días el o los legajos seleccionados por el registro de adoptantes y el organismo administrativo que corresponda, a los fines de proceder a dar inicio en forma inmediata al proceso de guarda con fines de adopción.*

***El procedimiento tramitado de conformidad al presente gozará del beneficio de justicia gratuita”***

**Artículo 3°**-Modifíquese el artículo 617 del Código Civil y Comercial de la Nación Ley 26.994, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*“ARTICULO 617.- Reglas del procedimiento. Se aplican al proceso de adopción las siguientes reglas:*

- a) son parte los pretensos adoptantes y el pretense adoptado; si tiene edad y grado de madurez suficiente, debe comparecer con asistencia letrada;*
- b) el juez debe oír personalmente al pretense adoptado y tener en cuenta su opinión según su edad y grado de madurez;*
- c) debe intervenir el Ministerio Público y el organismo administrativo;*
- d) el pretense adoptado mayor de diez años debe prestar consentimiento expreso;*
- e) las audiencias son privadas y el expediente, reservado.*

***g) El proceso tramitado de conformidad a la presente gozará del beneficio de justicia gratuita***

**Artículo 4°**-Modifíquese el artículo 637 del Código Civil y Comercial de la Nación Ley 26.994, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*“ARTICULO 637.- Inscripción. La adopción, su revocación, conversión y nulidad, deben inscribirse en el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas.*

***Todas las actuaciones administrativas tendientes a su inscripción serán gratuitas.”***

**Artículo 5°**- Invítese a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente, estableciendo regímenes locales de asistencia y patrocinio letrado gratuita para todos los procedimientos administrativos y judiciales de adopción cualquiera sea la situación patrimonial de los requirentes.

**Artículo 6°**- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.



# *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"*

***Dip. Nac. M. SOLEDAD CARRIZO***

***Dip. Nac. Albor Cantard - Dip. Nac. Lorena Matzen- Dip. Nac. Hernán Berisso -Dip. Nac. Federico Zamarbide - Dip. Nac. Omar de Marchi - Dip. Nac. Alberto Asseff - Dip. Nac. Martin Berhongaray - Dip. Nac. Claudia Najul - Dip. Nac. Miguel Bazze - Dip. Nac. Gabriela Lena - Dip. Nac. Karina Banfi - Dip. Nac. Carla Carrizo - Dip. Nac. Lidia Ascarate - Dip. Nac. Ximena García***



# H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

## FUNDAMENTOS

Sr. Presidente

Los aquí suscribientes ponemos a consideración este proyecto de ley modificatorio del título VI del Código Civil y Comercial de la Nación, regulatorio del instituto de la adopción en nuestro país; buscando asegurar la gratuidad de todas las instancias administrativas y judiciales que conlleva el proceso de adopción en Argentina.

En 2014, con la sanción del nuevo código civil y comercial, cfr. Ley 26.994, se actualizó el marco normativo nacional sobre la adopción, regulando entre los artículos 594 y 637 todo el proceso atinente a la protección *del derecho de niños, niñas y adolescentes 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.*

Sin perjuicio de las problemáticas vinculadas a la casuista procedimental de cada jurisdicción local y que exceden la competencia de este Congreso, a través de este proyecto buscamos centrarnos sobre un aspecto desde el cual abordar una de las principales dificultades que atraviesan los postulantes y demás interesados en adoptar: sus costos.

Tanto las instancias judiciales como los procedimientos administrativos que deben atravesar los postulantes traen aparejados costos que deben sufragar y que pueden convertirse en un obstáculo que desincentive avanzar con su decisión, o incluso afectar su economía doméstica.

De esta forma, replicando otros antecedentes normativos vigentes en nuestro país que promueven la gratuidad de determinados procesos administrativos y judiciales vinculados a bienes especialmente amparados en razón de la desprotección y desequilibrio de las partes (el empleado en la relación laboral<sup>1</sup> y el consumidor en la relación de consumo<sup>2</sup>);

---

<sup>1</sup> Ley DEFENSA DEL CONSUMIDOR N° 24.240. ARTICULO 53. — *Normas del Proceso. Se aplicarán las normas del proceso de conocimiento más abreviado que rijan en la jurisdicción del tribunal ordinario competente. Quienes ejerzan las acciones previstas en esta ley representando un derecho o interés individual podrán acreditar mandato mediante simple acta poder en los términos que establezca la reglamentación. Las actuaciones judiciales que se inicien de conformidad con la presente ley gozarán del beneficio de justicia gratuita*

<sup>2</sup> Ley contrato de trabajo N° 20744, Art. 20. *Gratuidad. El trabajador o sus derecho-habientes gozarán del beneficio de la gratuidad en los procedimientos judiciales o administrativos derivados de la aplicación de esta ley, estatutos profesionales o convenciones colectivas de trabajo. Su vivienda no podrá ser afectada al pago*



# *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”*

consideramos necesario eliminar todo costo vinculado al proceso de adopción para sus postulantes.

Ello, entendiendo que el deseo de los postulantes y la necesidad de niños, niñas y adolescentes de integrarse a un seno familiar para su protección y desarrollo, no debe verse obstaculizado o desmotivado por sus costos económicos.

## **Sobre el proceso de adopción**

El Código Civil y Comercial de la Nación, con más las disposiciones reglamentarias en el tema, regulan un proceso integrado por diferentes instancias de naturaleza administrativa y judicial: inscripción de postulantes, solicitud de guarda, juicio que declara estado de adoptabilidad, juicio de adopción, e inscripción.

El proceso se inicia para los postulantes -o postulante en carácter individual- a través de la inscripción en el Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (RUAGA), descentralizado en las jurisdicciones locales. Esta primera instancia es gratuita, personal y no requiere el asesoramiento ni patrocinio de un profesional letrado.

Los requisitos son establecidos a lo largo del articulado que integra este título VI del CCCN: ser mayor de 25 años, argentino o residente en el país por más de cinco años, tener una diferencia de edad con el adoptado de más de 16 años, ser soltero, viudo, divorciado, casado o integrante de una unión convivencial y registrar condición económica suficiente para el sustento del niño, niña o adolescente.

Una vez inscripto, el proceso continúa a través de la convocatoria que el juzgado haga a los postulantes o mediante la participación en convocatorias públicas para todo el país tanto de postulantes inscriptos como personas no registradas.

Para adoptar un niño, niña o adolescente es necesario que ésta se encuentre en situación de adoptabilidad, para lo cual debe transitarse una instancia judicial que así lo disponga, y transitar 2 etapas más, un juicio de guarda pre adoptiva y un juicio de adopción definitiva.

*Adicionalmente, en algunos casos, antes de que el juez les otorgue la guarda, puede indicar una etapa previa llamada vinculación. Allí se encontrarán con el niño/a o adolescente,*

---

*de costas en caso alguno. En cuanto de los antecedentes del proceso resultase pluspetición inexcusable, las costas deberán ser soportadas solidariamente entre la parte y el profesional actuante.*



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

**"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"**

*acompañados por profesionales que los van a acompañar para que el conocimiento entre ustedes sea más fácil y fluido.*

*Recibir la guarda del menor por un plazo no mayor a los 6 meses. En esta etapa ustedes estarán directamente a cargo del niño/a o adolescente, de su cuidado, su crianza, su educación y su salud.*

*Cumplida la guarda, el juez dará inicio a la etapa de juicio de adopción, que al niño/a o adolescente le otorgará seguridad jurídica. En este momento necesitarán contar con la asistencia de un abogado. (...)<sup>3</sup>.*

Una vez finalizadas estas instancias con una sentencia de adopción, debe inscribirse en la partida de nacimiento y solicitar un nuevo DNI.

Todo este extenso proceso trae aparejados costos: patrocinio letrado, gastos y costos de tramitaciones administrativas.

### **Sobre la situación de la adopción en Argentina**

La adopción en Argentina presenta un complejo escenario para su concreción que en muchas oportunidades atenta contra el interés de niños, niñas y niñas de alcanzar rápidamente una familia para su inserción.

El marco normativo está integrado por la Ley 26.061 de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, la Ley 25.854 de Guarda con fines adoptivos y su Decreto Reglamentario 1328/2009 y el Código Civil y Comercial de la Nación en su TÍTULO VI - "Adopción" y el extenso catálogo protectorio de convenciones internacionales a las que nuestro país ha adherido.

A nivel nacional, el Registro Único de aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (DNRUA), con asiento en el Ministerio de Justicia de la Nación, es el organismo tendiente a centralizar la información de aspirantes a guardas con fines de adopción que cada jurisdicción local informe.

Sin perjuicio de ello, el trámite jurisdiccional de adopción se lleva adelante de forma local, por ante los tribunales provinciales, generándose así la coexistencia de registros locales y

---

<sup>3</sup> Queremos adoptar. Informe oficial del gobierno nacional sobre el proceso de adopción en Argentina. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/tema/hogar/hijo/adopcion>



## H. Cámara de Diputados de la Nación

*“2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”*

nacionales de postulantes y un proceso de relocalización de niños, niñas y adolescentes conforme criterios de adopción que cada postulante considera al momento de su postulación a lo largo del país.

Las estadísticas actualizadas por la DNRUA<sup>4</sup> para abril del 2021 ofrecen los siguientes datos sobre el estado de la adopción en nuestro país:

### Estadísticas al 1/4/2021 - Fuente Base de datos DNRUA -

Cantidad de Solicitantes por Legajo	Casos	%
Legajos con 1 solo solicitante	745	24,49
Legajos con 2 Solicitantes (matrimonios, uniones convivenciales, parejas, matrimonios igualitarios)	2297	75,51
<b>Total de legajos</b>	<b>3042</b>	<b>100,00</b>

Disponibilidad adoptiva según la edad del NNoA	Casos	%
1 año	2654	87.25
2 años	2713	89.18
3 años	2655	87.28
4 años	2334	76.73
5 años	1938	63.71
6 años	1361	44.74
7 años	884	29.06
8 años	625	20.55
9 años	319	10.49
10 años	233	7.66
11 años	55	1.81
12 años	34	1.12
13 años	7	0.23
14 años	4	0.13
15 años o más	2	0.07
<b>Nota: Los cortes de edad no son excluyentes, P. E., quien acepta 8 años, también puede aceptar 4 y 1</b>		

Disponibilidad Adoptiva según la cantidad de NNoA que aceptan	Casos	%
Aceptan 1 solo NNoA	1503	49,41
Aceptan 2 o más NNoA	1539	50,59
<b>Total de legajos</b>	<b>3042</b>	<b>100,00</b>

<sup>4</sup> Pueden analizarse otras fuentes <http://www.juscorrientes.gov.ar/rua-ctes/estadisticas-rua/estadistica/>  
<https://www.scba.gov.ar/paginas.asp?id=40275>



## H. Cámara de Diputados de la Nación

“2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

Disponibilidad Adoptiva según si aceptan Discapacidades o Enfermedades	Casos	%
No aceptan Discapacidades o Enfermedades	2524	82,97
Si aceptan Discapacidades o Enfermedades	518	17,03
<b>Total de legajos</b>	<b>3042</b>	<b>100,00</b>

En adición a esto, a las ya conocidas demoras procesales para llevar adelante el trámite se suman criterios personales de los postulantes vinculados a un paradigma sociológico de adopción que entra en tensión con el universo de niños, niñas y adolescentes a la espera de ser adoptados: *la mayoría de los inscriptos como aspirantes a guarda con fines de adopción apunta a adoptar a un niño o niña de hasta un año de edad. Esa preferencia no guarda relación con la situación real de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de adoptabilidad: un porcentaje ínfimo son menores de un año, mientras que abundan los casos de grupos de hermanos, o niños, niñas y adolescentes de mayor edad o que presentan alguna discapacidad o enfermedad.*<sup>5</sup>

Este escenario descripto debe analizarse aun en relación a los costos económicos que atraviesan los postulantes.

### Los costos del proceso de adopción

Si bien la inscripción en el RUAGA y en cada registro local es gratuita y no requiere de patrocinio legal, los costos para los postulantes se presentan en instancias posteriores: tanto las etapas judiciales que requieren de asesoramiento y patrocinio como la inscripción posterior del estado del niño, niña y/o adolescente adoptado.

En las instancias judiciales los adoptantes deben sufragar el costo de honorarios de los profesionales actuantes, aportes profesionales y demás tasas de acceso a la justicia ordinaria. Dichos costos varían en cada jurisdicción conforme la administración de la justicia local, y los códigos arancelarios provinciales para abogados, a los que debe adicionarse el pago de sellados y tasas varias para inscripción de la sentencia de adopción definitiva.

Al sólo efecto ejemplificativo, en la provincia de Córdoba, el costo de acceso a un proceso de adopción está integrado por el valor de la tasa de justicia, aportes en juicio y costos de

<sup>5</sup> Es importante cambiar el paradigma de la adopción. Entrevista a Adriana Donato, titular del Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/es-importante-cambiar-el-paradigma-de-la-adopcion>



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

***“2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”***

honorarios profesionales por patrocinio letrado, que conforme la Ley 9459 Código Arancelario Para Abogados Y Procuradores De La Provincia De Córdoba puede ser mediante la regulación judicial en la sentencia o acuerdo privado de partes, y que para los procesos de Adopción, filiación y guarda el artículo 74 de dicha ley establece los criterios de su regulación: *ARTÍCULO 74.- EN los juicios de adopción, filiación, reclamación e impugnación de estado, los honorarios se regulan entre treinta (30) y ciento cincuenta (150) Jus. En los procesos de guarda asistencial y pre-adoptiva se regulan entre diez (10) y ochenta (80) Jus<sup>6</sup>.*

En adición a esto, la etapa final del proceso de adopción concluye con la inscripción de la adopción en la partida de nacimiento en el mismo Registro Civil y la emisión del nuevo DNI cuyos costos pueden consultarse en el sitio web oficial del gobierno nacional<sup>7</sup>.

Todo ello hace que los juicios de adopción tengan un costo elevado para una familia promedio. Y, hasta que ello sea abonado, una sentencia de adopción no puede ser inscripta, y un niño o niña carece de vínculo legal efectivo.

### **Sobre la importancia del proyecto**

El proyecto se integra por 6 artículos que buscan garantizar la gratuidad de todo el proceso de adopción en cada una de sus etapas, administrativa y judicial, y una propuesta de adhesión para la coordinación federal con las provincias sobre los aranceles profesionales de los letrados matriculados en cada jurisdicción.

Los artículos 1 a 4 plantean la modificación del Código Civil y Comercial de la Nación Ley 26.994, más específicamente los artículos 595, 609, 617 y 637.

Con el primero de ellos se propone incorporar la gratuidad de todas las actuaciones administrativas, extrajudiciales o judiciales necesarias para la adopción como principio general; esto es una pauta o directriz fundante de todo el instituto de la adopción en el sistema jurídico argentino.

---

<sup>6</sup> Considerando que el Valor del JUS en la provincia de Córdoba asciende actualmente a \$ 1847,29 desde el 01/01/2021 <https://www.abogado.org.ar/jus-unidad-economica-158.html> para los juicios de adopción la regulación mínima es de \$ 55.000 y el criterio de regulación máximo es de \$277.050.

<sup>7</sup> El costo de la emisión del DNI es de \$300 pero puede variar conforme requerimientos locales de sellados de originales necesarios para el trámite y la inscripción. Véase *Sacar un nuevo DNI en caso de adopción*. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sacar-un-nuevo-dni-en-caso-de-adopcion>



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

***“2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”***

A través de los artículos 2 y 3, que refieren a la modificación de los artículos 609 (reglas del procedimiento para la declaración judicial de la situación de adoptabilidad) y 617 (reglas del procedimiento para el proceso de adopción), respectivamente, se incorpora expresamente la gratuidad como regla procesal para ambas instancias judiciales; mientras que el artículo 4 hace lo propio sobre la modificación del artículo 637 incorporando expresamente el carácter gratuito de la inscripción de la adopción.

El artículo 5 adquiere especial importancia en un contexto de necesaria coordinación federal; esto es, la invitación a la adhesión por parte de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, colaborando con la gratuidad de una cuestión que no es de competencia regulatoria de este Congreso: los aranceles profesionales de los abogados intervinientes.

Siendo todo lo atiente a la regulación del ejercicio de las profesiones una materia reservada por las provincias, y delegadas por estas en los colegios profesionales locales, no resulta posible para este órgano legislativo nacional legislar sobre ello.

En tal sentido, se busca que las provincias asuman un papel activo en la promoción de esta ley, impulsando de forma local distintos mecanismos o herramientas que permitan a los postulantes quedar eximidos del pago de honorarios profesionales por el patrocinio letrado que necesitan contratar para la instancia judicial de la adopción.

En conformidad con ello, no se pretende afectar ni restringir el derecho del que gozan los profesionales de recibir una remuneración y honorarios acordes con su labor, sino que sea cada estado provincial el responsable de asegurar que el costo de tramitar judicialmente no se encuentre a cargo de los postulantes.

Solo a modo ejemplificativo es dable poner de relieve algunas experiencias locales similares que bien podrían replicarse para lograr esto, tal lo acontecido con los Convenios Marco suscriptos entre el Colegio de Abogados de la provincia de Córdoba y el Gobierno de la provincia de Córdoba (convenio 116/17) y con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Convenio Marco de Colaboración RED DE PATROCINIO JURÍDICO GRATUITO); por la cual se establecen mecanismos de asistencia económica y pago para profesionales que participen como patrocinante en las causas expresamente alcanzadas por ambos convenios.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*“2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”*

Ello permite poner en resalto la posibilidad de lograr un régimen de gratuidad total del proceso de adopción en su instancia judicial, logrando así dejar a salvo los costos para postulantes en cada una de sus etapas: judicial y administrativa.

En este sentido se intenta garantizar el acceso a cualquier postulante, removiendo cualquier obstáculo de índole económico que podría dificultar el acceso a este tipo de proceso, considerando la importancia de su promoción.

En cuanto a posibles impugnaciones sobre la facultad del Congreso de la Nación para regular este tema, en tanto la gratuidad aquí propuesta persigue la eximición de tributos locales como la tasa de justicia que hace al funcionamiento del orden local, consideramos que queda a salvo a través de la adhesión de las provincias mediante el artículo 5.

De esta forma, frente a la hipótesis de colisión entre atribuciones locales y nacionales por la gratuidad propuesta, la adhesión provincial debilitaría dicha tensión, superándose el inconveniente de que esta propuesta implique una atribución exorbitante por parte del Congreso de la nación.

En adición, es válido también poner en resalto el pacífico acuerdo que existe sobre la gratuidad de los procesos de defensa al consumidor y laborales, que desde hace años se vienen aplicando en nuestro país sin oposición.

Así, en razón a todo lo expuesto y considerando la necesidad de trabajar por nuevas herramientas que permitan no solo incentivar el inicio de nuevos procesos de adopción, sino colaborando con aquellos postulantes que resuelven un proyecto de vida familiar integrativo, solicitamos a todos los diputados y diputadas su pronta aprobación.

***Dip. Nac. M. SOLEDAD CARRIZO***

***Dip. Nac. Albor Cantard - Dip. Nac. Lorena Matzen- Dip. Nac. Hernán Berisso -Dip. Nac. Federico Zamarbide - Dip. Nac. Omar de Marchi - Dip. Nac. Alberto Asseff - Dip. Nac. Martín Berhongaray - Dip. Nac. Claudia Najul - Dip. Nac. Miguel Bazze - Dip. Nac. Gabriela Lena - Dip. Nac. Karina Banfi - Dip. Nac. Carla Carrizo - Dip. Nac. Lidia Ascarate - Dip. Nac. Ximena García***