

**LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL FUERO DE LA NIÑEZ Y
ADOLESCENCIA**

Mónica Carolina Amarilla Riveros
Gustavo Adolfo Rolandi Guirland

Tutora: Abg. Mirta de Jesús Noguera Irala

Tesis presentada en la Universidad Tecnológica Intercontinental como requisito
parcial para la obtención del título de Abogado.

Caazapá, 2021

Constancia de aprobación de la tutora

Quien suscribe Abg. Mirta de Jesús Noguera Irala con documento de identidad N°4.567.803, tutora del trabajo de investigación titulado: “Las medidas cautelares en el fuero de la niñez y adolescencia”, elaborado por Gustavo Adolfo Rolandi Guirland y Mónica Carolina Amarilla Riveros, para obtener el título de Abogados hace constar que el mismo reúne los requisitos formales y de fondo exigido por la facultad de Derecho de la Universidad Tecnológica Intercontinental y puede ser sometido a evaluación y presentarse ante los docentes que fueron designados para la conformación de la Mesa Examinadora

En la ciudad de Caazapá, a los 29 días del mes de octubre de 2021



Abg.

Dedicatoria

A nuestra familia

Agradecimiento

A Dios, por la vida, la oportunidad de vivirla
y superarnos día a día

A nuestra familia, por el apoyo
incondicional.

A la Universidad y a los maestros, por sus
enseñanzas

Lista de Abreviaturas

A F	Acogimiento Familiar
CEDIA	Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia
CN	Constitución Nacional
CNyA	Código de la Niñez y Adolescencia
CODENI	Consejería por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia
C D N	Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas
CDNN y A	Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CRM	Centro Regional de las Mujeres
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
DICUIDA	Dirección de cuidados Alternativos.
DP	Defensoría del Pueblo
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
MDP	Ministerio de la Defensa Pública
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
MP	Ministerio Público
MSP y BS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
RELAF.	Red Nacional de Acogimiento Familiar
OEA	Organización de los Estados Americanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Mujeres Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PEI	Plan Estratégico Institucional

SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia

Tabla de contenidos

Constancia de aprobación de la tutora	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Lista de abreviaturas	v
Tabla de contenidos	vii
Lista de tablas.....	xi
Lista de figuras.....	xi
Resumen.....	2
Marco introductorio	3
Planteamiento del problema.....	3
Preguntas específicas	4
Objetivos de investigación	5
Objetivo general.....	5
Objetivos específicos	5
Justificación	6
Marco teórico	8
Antecedente de la investigación.....	8
Antecedentes históricos.....	13
Líneas directrices	13
Objetivos de las Líneas Directrices.....	14
Principios y orientaciones generales de las líneas directrices.....	15
Medidas para promover la aplicación.	17
Acordada n° 1507/2021	18
Practicas tribunalicia sobre medidas adoptadas.....	18

Código de la Niñez y Adolescencia	19
Constitución Nacional de 1992	20
Código Procesal Civil	20
Marco conceptual	21
Definiciones	21
Medida cautelar	21
Protección del menor	21
Cuidado Alternativo	21
Niños y niñas separados (SC, por sus siglas en inglés):	22
Cuidador o cuidadora	22
Niños y niñas cabezas de familia	22
Medidas cautelares	22
Procedimiento	23
El abrigo como medida cautelar temporal	23
Clases de Abrigo	25
Abrigo residencial	25
Abrigo institucional.....	25
Programas y Modalidades de Cuidados Alternativos.	26
Obligaciones específicas de las instituciones de protección en relación a profesionales y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo y respecto a familias acogedoras.....	27
Protección jurídica de la familia	28
Reinserción en la familia. Aspectos psicológicos a considerar.....	31
Institucionalización	32
Tipos de medidas de cuidado alternativo	32
Algunos de los tipos más comunes de medidas de cuidado alternativo.....	33

Acogimiento temporal.....	33
Acogimiento por familiares:	33
Objetivos del acogimiento	34
Alojamiento independiente y tutelado:	35
Acogimiento residencial	35
Acogimiento en grupos	35
Procedimiento para otorgar medidas cautelares.....	35
De la revisión de la medida de cuidado alternativo.	36
Los tiempos en la jurisdicción de la niñez y la adolescencia.....	37
Marco normativo.....	39
Constitución Nacional del Paraguay	39
Ley N° 1/89 Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.....	39
Ley N° 57/90 Convención de las Naciones Unidas por los Derechos del Niño	40
Ley N° 1680/00 Código de la Niñez y la Adolescencia.	42
Ley N° 6083/18 Que Modifica parcialmente la Ley 1680/00 Código de la Niñez y la Adolescencia.	42
Ley 6486/2020 de Promoción y Protección del Derecho de Niños, Niñas y Adolescentes a vivir en familia, que regula las Medidas de Cuidados Alternativos y la Adopción.....	43
Legislación comparada	44
España	44
Francia.....	45
Italia	45
Argentina.....	46
Instituciones especializadas	48

Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.	48
Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia.	48
Secretaría Departamental de Niñez y Adolescencia.	48
Dirección General de Cuidados Alternativos DICUIDA.....	49
Tabla de operacionalización de la variable	53
Marco metodológico	54
Diseño	54
Enfoque	54
Alcance.....	54
Técnicas e instrumentos	54
Población y muestra	55
Variables de investigación	55
Aspectos éticos.....	55
Marco analítico	56
Presentación de Resultados	56
Conclusión	61
Recomendaciones.....	62
Bibliografía	63
ANEXO I	64
Instrumento de recolección de datos	64

Lista de tablas

Tabla 1. Medidas cautelares de protección en el fuero de la Niñez y la Adolescencia	56
Tabla 2. Características del procedimiento	57
Tabla 3. Factores que impiden la efectividad de las medidas cautelares dictadas por el juzgado	58
Tabla 4. Detalles que deberían ser incluido para un modelo de gestión que se adecue las necesidades específicas de Ley 6486/2020.	59
Tabla 5. Posibles soluciones para la obtención y ejecución de políticas públicas.....	60

Lista de figuras

Figura 1. Medidas cautelares de protección en el fuero de la niñez y la adolescencia.....	56
Figura 2. Características del procedimiento.....	57
Figura 3. Factores que impiden la efectividad de las medidas cautelares dictadas por el juzgado	58
Figura 4. Detalles que deberían ser incluido para un modelo de gestión que se adecue las necesidades específicas de Ley 6486/2020.	59
Figura 5. Posibles soluciones para la obtención y ejecución de políticas públicas..	60

Las medidas cautelares en el fuero de la niñez y adolescencia

Mónica Carolina Amarilla Riveros

Gustavo Adolfo Rolandi Guirland

Tesis presentada en la Universidad Tecnológica Intercontinental como requisito
parcial para la obtención del título de Abogado.

Carrera de Derecho, Sede Caazapá

correo: amarillamonica999@gmail.com

Correo: rolandig63@gmail.com

Resumen

El tema investigado consistió en: Medidas cautelares en el fuero de la niñez y adolescencia. Los objetivos específicos propuestos fueron: describir las medidas cautelares de protección en el fuero de la Niñez y Adolescencia; identificar las medidas como medio para la reinserción; determinar los efectos de la medida cautelar; identificar los factores que impiden la efectividad de las medidas. Se realizó una investigación de enfoque cuali-cuantitativo, no experimental, de corte transversal y nivel de conocimiento descriptivo. Conforme a lo expuesto se llegó a las conclusiones siguientes: Las medidas cautelares de protección del fuero de la Niñez y la adolescencia son guarda, que puede ser con: familia ampliada, familia acogedora, tercero s no parientes; además, así también abrigo y restitución. Las medidas cautelares de protección como medio para la reinserción del niño o adolescente en su núcleo familiar son el acogimiento familiar, abrigo residencial y alojamiento con fines educativos. Los efectos de la medida cautelar en el fuero de la niñez, son aquellos tendientes a garantizar los derechos de la niñez a vivir en familia. En cuanto a los factores que impiden la efectividad de las medidas cautelares dictada por el juzgado son la insuficiencia de funcionarios, la falta de infraestructura y la falta de fuero especializado. La investigación de campo reveló que los funcionarios judiciales y otros actores de justicia, tienen conocimiento suficiente sobre las medidas cautelares de protección.

Palabras claves: Medidas cautelares de protección. Conocimiento. Reinserción al núcleo familiar. Efectos.

Marco introductorio

Planteamiento del problema

El Estado prevé por medio una diversidad de normativas la protección y garantía de los derechos del niño y adolescente, observando como principio fundamental de las normativas el interés superior del niño y adolescente.

En el Juzgado de la niñez y la adolescencia de la circunscripción judicial de Caazapá se presentan habitualmente un número importante de casos sometidos al entendimiento de dicho juzgado ya sea con el objeto de reclamar algún derecho fundamental o bien para dar cumplimiento a los mismos formalmente. En estos juicios muchas veces se solicitan medidas cautelares, las cuales por el carácter que tienen deben ser acatadas por las partes intervinientes como así también por los auxiliares de justicia que en muchos casos son intermediarios para dar cumplimiento a esa orden.

Es ahí donde se resalta la intervención de los auxiliares de justicia como medios para efectivizar dichas resoluciones.

Teniendo en cuenta el contexto y la importancia de la observación de las medidas y por sobre su efectivo cumplimiento: ¿Los auxiliares de justicia, conocen de las medidas cautelares de protección como medio para la reinserción del niño o adolescente en su núcleo familiar?

Preguntas de investigación

¿Los auxiliares de justicia, conocen de las medidas cautelares de protección como medio para la reinserción del niño o adolescente en su núcleo familiar?

Preguntas específicas

¿Cuáles son las medidas cautelares de protección en el fuero de la Niñez y Adolescencia?

¿Cuáles son las medidas cautelares de protección como medio para la reinserción del niño o adolescente en su núcleo familiar?

¿Cuáles son los efectos de la medida cautelar en el fuero de la niñez?

¿Cuáles son los factores que impiden la efectividad de las medidas cautelares dictada por el juzgado?

Objetivos de investigación

Objetivo general

Determinar el conocimiento que posee los auxiliares de justicia de la Circunscripción Judicial de Caazapá, en relación a las medidas cautelares de protección para la reinserción del niño o adolescentes en su núcleo familiar.

Objetivos específicos

Describir las medidas cautelares de protección en el fuero de la Niñez y Adolescencia.

Identificar cuáles son las medidas cautelares de protección como medio para la reinserción del niño o adolescente en su núcleo familiar.

Determinar, los efectos de la medida cautelar en el fuero de la niñez.

Identificar los factores que impiden la efectividad de las medidas cautelares dictada por el juzgado.

Justificación

En la actualidad se aprecia un significativo y marcado consenso respecto a la idea de la efectividad o no de las medidas cautelares dictadas en el fuero de la niñez y adolescencia, tanto el fracaso o la efectividad en mayor parte depende de la calidad del desempeño de los Auxiliares de justicia, por lo que resulta propicia una mejora dentro del sistema judicial en cuanto a la calidad del desempeño del auxiliar judicial, por lo que es necesario indagar sobre el conocimiento que poseen los auxiliares de justicia sobre las medidas cautelares. Se considera de suma importancia recabar informaciones respecto a ella, a los efectos de saber si los auxiliares de justicia conocen de la medida cautelares para la reinserción del niño o adolescentes en su núcleo familiar, atendiendo que hoy en día vemos que nuestra sociedad los niños o adolescentes quedan a la deriva luego de ser llevada a una familia sustituta, sin que nadie se ocupe de su reinserción en su núcleo familiar; razón por la cual se realiza este estudio de investigación sobre el conocimiento que poseen los auxiliares de justicia de la Circunscripción Judicial de Caazapá, sobre las medidas cautelares de protección para la reinserción del niño o adolescentes en su núcleo familiar.

A partir de lo expuesto, la investigación se justifica en las siguientes dimensiones:

Teórico, pues permitirá profundizar los conocimientos referentes a las medidas cautelares de protección para la reinserción del niño o adolescentes en su núcleo familiar.

Práctico, ya que los resultados de la investigación estarán al alcance de los profesionales, egresados, alumnos de la carrera de derecho de manera que sirva de soporte para el mejoramiento del desempeño del Profesional Auxiliar de Justicia y en consecuencia elevar los niveles del servicio a los justiciables y velar por el interés superior del niño o adolescentes. Además, con el presente trabajo se pretende brindar un marco referencial que sirva como material informativo para diseñar acciones que puedan favorecer una formación integral de los alumnos en el fuero de la Niñez y Adolescencia, el beneficio llegara a los alumnos y futuros profesionales del derecho al momento de ingresar en la carrera universitaria.

Además de lo expuesto también se cuenta con todos los recursos necesarios para llevar a cabo la investigación, desde el aspecto económico, de tiempo, humano y de acceso a fuentes de información necesarias.

Marco teórico

Antecedente de la investigación

Las medidas de protección al niño, niña o adolescente en el ámbito de la violencia intrafamiliar, desde la perspectiva del derecho de familia

Este estudio de las medidas de protección en el ámbito de la violencia intrafamiliar ejercida en contra de niños, niñas o adolescentes contribuyen a la protección integral de las víctimas desde la perspectiva del derecho de familia y en especial desde la óptica del interés superior del niño y las disposiciones de los tratados internacionales y normas legales nacionales que rigen la materia. Tesis de Pos Grado, Universidad de Chile, Autor: CRISTIAN MANUEL SEURA GUTIÉRREZ, Santiago de Chile Año 2008.

El abrigo como medida cautelar temporal devenida a institucionalización permanente

Este antecedente o estudios realizados por las organizaciones civiles que trabajan en acogimiento familiar y mantenimiento del vínculo de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) separados de sus familias se visibilizó, tanto en documentos como en ponencias en diferentes foros, la duración de los procesos, la cantidad de NNA institucionalizados, la discrecionalidad en cuanto criterios jurídicos y otras circunstancias que terminaban desanimando el trabajo de equipos técnicos, familias acogedoras voluntarias e incluso la capacidad de dar eficiente respuesta por parte del acogimiento residencial, mediante esta investigación se produce el reconocimiento que faltaba: el de la autocrítica, el del estudio interno, el análisis objetivo desde el Ministerio de la Defensa Pública, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, con apoyo de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el movimiento “Paraguay Protege Familias” que lanza la iniciativa “No más niños y niñas archivados” (septiembre 2019). Artículo Jurídico, Autora Cruz Encina, Año 2020, publicado por Ministerio de la Defensa Pública, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), con apoyo de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Ministerio Público y el movimiento “Paraguay Protege Familias” que lanza la iniciativa “No más niños y niñas archivados”.

El interés superior del niño

Este antecedente busca analizar diversas legislaciones actualmente e incorpora el artículo tercero de la Convención, elevando el interés superior del niño al carácter de norma

fundamental, con un rol jurídico definido que, además, se proyecta más allá del ordenamiento jurídico hacia las políticas públicas e, incluso, orienta el desarrollo de una cultura más igualitaria y respetuosa de los derechos de todas las personas.

En una apreciación netamente jurídica sobre el interés superior del niño como principio jurídico que pretende iluminar la conciencia del juez u otra autoridad para que tome la decisión correcta, que sirva para evaluar la legislación o las prácticas que no se encuentren expresamente regidas por la ley, permitiendo llenar algunos vacíos o lagunas legales, tanto para la promulgación de nuevas leyes como para tomar decisiones en casos en que no exista norma expresa, permitiendo una intervención activadora y no sustitutiva de los deseos del menor, en los procesos judiciales, promoviendo en el niño/a la responsabilidad y desarrollo en el ejercicio de sus derechos, fomentando su reflexión y participación en los asuntos que lo afecten, alentando en definitiva el desarrollo de su autonomía responsable y optimizando los resultados de la intervención. “El interés superior del niño” comentarios al Código de la niñez y la adolescencia. Tomo I - División de Investigación, Legislación y Publicaciones Centro Internacional de Estudios Judiciales. Año 2009.

Las medidas cautelares de protección en el fuero de la niñez y adolescencia.

Las medidas cautelares de protección en el fuero de la niñez y adolescencia, se encuentra legislada en el Código de la Niñez y Adolescencia y son consideradas como medida de protección, el Art. 94 del C.N y A., establece algunas de las medidas de protección como la guarda o el abrigo; la restitución en el caso previsto en el artículo 94 y concordantes de este Código; la exclusión del hogar del denunciado en casos de violencia doméstica; la hospitalización; la fijación provisoria de alimentos; la fijación. Mas adelante fue sancionada la Ley N° 6.083 que modifica la Ley N° 1.680/01 del Código de la Niñez y Adolescencia, entre dichas modificatoria se en centra los artículos 29, 41, 92, 93, 94, 95, 96, 158, 159, 165, 167 y 175 de la referida Ley. En tal modificación deja vigente la modificación del Art. 175 referente a las medidas cautelares de protección, las cuales son: la guarda o el abrigo; la restitución en el caso previsto en el artículo 94 y concordantes de este Código; la exclusión del hogar del denunciado en casos de violencia doméstica; la hospitalización; la fijación provisoria de alimentos; la fijación provisoria de la convivencia familiar y/o del régimen de relacionamiento; y, las demás medidas de protección establecidas por este Código, que el Juez considere necesarias en interés superior o para la seguridad del niño o adolescente.

Derecho de la Niñez y la Adolescencia “Enfoque procesal” Autora: Irma Alfonso de Bogarin- Segunda Edición – Asunción Paraguay Año 2011.

Cumplimiento de derechos infantiles en Chile: evaluación de profesionales de programas públicos

Este antecedente investigativo tiene por objetivo determinar las características y problemáticas que se presentan en el funcionamiento familiar de 389 niños, niñas y adolescentes víctimas de graves vulneraciones de derechos en Chile, mediante la aplicación de la Escala de Evaluación Familiar de Carolina del Norte (NCFAS-G). Sus resultados identifican problemáticas centrales en esta muestra, tales como una moderada vulnerabilidad socioeconómica, dificultades en las interacciones entre sus miembros y con su entorno (familia, vecindario), así como debilitamiento de las competencias parentales, medidas cautelares de protección integral y otros. Tesis de grado de Magíster en Psicología de la Universidad de La Frontera. Investigación realizada entre agosto 2015 y enero 2017. <http://revistaumanizales.cinde.org.co/rlicsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/4224>

Interés superior del niño: revisión de su origen, evolución y tendencias interpretativas actuales en Chile.

El presente artículo contiene una descripción y una revisión de carácter documental acerca de los orígenes normativos internacionales del principio de interés superior del niño y de su recepción legislativa en el ordenamiento jurídico chileno. Además, ofrece un análisis del tratamiento jurisprudencial del mismo y la revisión de las principales corrientes o tendencias interpretativas doctrinarias extranjeras sobre dicha cláusula indeterminada, describiendo los diversos criterios de objetividad o racionalidad como forma de superación de la indeterminación que el mismo puede llegar a generar. De esta forma se observa un tratamiento carente de uniformidad en los tribunales que conocen de estas materias, situación suscitada por problemas interpretativos. Autor; VARGAS MORALES, Ricardo. Interés superior del niño: revisión de su origen, evolución y tendencias interpretativas actuales en Chile. Opin. jurid. [online]. 2020, vol.19, n.39, pp.289-309. ISSN 1692-2530. <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n39a12>

Ley de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia: el niño, niña y adolescente como epicentro del sistema

El presente estudio realiza un esfuerzo de sistematización de aquellos que están llamados a ser los principios y las bases sobre las que debe sustentarse una nueva realidad normativa que, de una vez por todas, nos permita superar la lectura decimonónica que, aún a día de hoy, pervive de la niñez y la adolescencia en nuestro sistema legal. Es necesario, sin lugar a dudas, abandonemos actitudes paternalistas o caducas en que los niños, niñas y adolescentes en lo que pueden llegar a ser en el día de mañana y no por lo que preguntan, sienten o necesitan en tiempo real. Autor: Isaac Ravetllat Ballesté, Ley de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia: Rev. derecho (Concepc.) [online]. 2020, vol.88, n.248 [citado 2021-06-10], pp.293-324. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-591X2020000200293&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0303-9986. <http://dx.doi.org/10.29393/rd248-20lgir10020>

Implicancias jurídicas de las nulidades en juicios de asistencia alimenticia

En la revista jurídica publicada por la Universidad Americana encontramos jurídico muy importante sobre la eficacia de las medidas cautelares en el fuero de la niñez y nos estamos refiriendo a la publicación sobre la implicancia jurídicas de las nulidades en juicio de asistencia alimenticia. En este artículo habla de que los procesos en general presentan múltiples matices, y generan situaciones que dificultan su normal desenvolvimiento por la existencia de actos procesales que fueron practicados de manera defectuosa, provocando en consecuencia pedidos de nulidad o ineficacia de los mismos. Destaca que entre los numerosos juicios se encuentran los juicios de asistencia alimenticia que son iniciados a favor de niños y adolescentes en el fuero especializado pertinente. En muchos de los litigios de asistencia alimenticia, los magistrados fundan sus decisiones sobre cuestiones meramente formales, dejando de lado el interés superior del niño, que tiene rango constitucional, y declaran nulidades de actos procesales, afectando el principio recientemente mencionado, perjudicando los legítimos derechos de aquellas personas que se hallan en situación de vulnerabilidad, como lo son los niños y adolescentes. El planteamiento de nulidades procesales genera una serie de efectos que repercuten en los derechos del alimentado, priorizándose cuestiones accesorias por sobre la cuestión principal, que en este caso es el derecho de alimentar a un menor por parte de aquellas personas que se hallan legalmente

obligadas para el efecto, dicha circunstancia hace que en muchos casos no se tome conciencia que tales efectos repercuten negativamente, no solo en la tramitación normal de un proceso, sino en el derecho de prevalecer el Interés Superior del Niño que la misma constitución nacional determina. Tal es así que en un caso particular sobre Asistencia Alimenticia y a los fines didácticos, se expone en este artículo, un fallo judicial donde el tribunal de Apelación – en aras del Interés superior del niño– compensó de manera acertada el derecho del niño o adolescente a ser alimentado por su progenitor, obligando a este último a cumplir con su deber para con su hijo, a pesar de los vicios de forma que conllevaba la sentencia, la cual pudo ser subsanada con la oficiosidad del tribunal. En consecuencia, considero que, al momento de tomar una decisión, se debe tener en cuenta el Interés Superior del niño, niña o adolescente, apuntando a la creación de nuevas leyes, políticas del gobierno y presupuestos destinados a este fuero. Autor Alicia Rosa Bernal De Borja Vol. 8 Diciembre 2020. pag. 81/94 Asunción Paraguay.

Antecedentes históricos

El fuero especializado de la Niñez y la Adolescencia en el país, sigue un largo camino, que tuvo sus inicios en el año 1978 con la creación de una comisión encargada de elaborar el anteproyecto del Código del Menor, sancionándose así la Ley 903 “El Código del Menor”, que tuvo vigencia desde el año 1981 hasta el 30 de noviembre de 2001.

Esta corriente dio un giro trascendental en el año 1990 cuando Paraguay ratifica el Convenio de las Naciones Unidas por los Derechos del Niño, y asume el compromiso internacional de adecuar la legislación interna referente a la minoridad, a sus principios y orientaciones. Así la Constitución Nacional en vigencia desde 1992, siguiendo la normativa de la convención, ha destinado varios artículos a la niñez y a la familia garantizando su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, estableciendo que, en caso de conflicto, sus derechos tienen carácter prevaleciente.

Con la ratificación de la Convención sobre los derechos del niño por ley 57/90, se instala un nuevo paradigma: “La Doctrina de la Protección Integral” que considera al niño SUJETO de derechos y dan directrices para que estos derechos sean efectivamente llevados a la práctica, dejando de lado la doctrina del anterior Código del Menor el de la “Situación Irregular”, cuyas características eran la concepción “tutelar, asistencialista y paternal” por parte del Estado, por concebir al menor como objeto y no como sujeto de derecho.

Haciendo un recorrido histórico a los antecedentes normativos, es necesario hacer referencia a las normativas y directrices establecidas en las Convenciones Internacionales para la protección de los niños, niñas y adolescentes separados de su familia y bajo aplicación de cuidados alternativos.

La convención internacional de los derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, entró en vigor en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49

Líneas directrices

Las Líneas Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 2009, en honor al 20° aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño de las

Naciones Unidas (CDN). Su objetivo consiste en apoyar aún más la aplicación de la Convención, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de otros instrumentos regionales relativos a los derechos de niños, niña y adolescente (NNA).

La CDN establece claramente la importancia del entorno familiar (preámbulo) y el hecho de que los Estados son responsables de proporcionar cuidado alternativo a todos los NNA privados de su medio familiar. Sin embargo, ella es menos clara cuando define la relación entre los «cuidados parentales» y el «entorno familiar del niño», los objetivos del cuidado alternativo y los criterios de decisión para la ubicación de NNA en dichas estructuras de cuidado alternativo.

Las líneas directrices fueron elaboradas con el fin de proporcionar información adicional y detalles sobre las «partes omitidas», y se dirigen tanto a la política como a la práctica, con un énfasis particular en la protección y el bienestar de los NNA privados del cuidado parental o en riesgo de estarlo. Como miembro del Grupo de Trabajo de las ONG sobre NNA privados del cuidado parental, Save the Children ha jugado un papel crítico en el desarrollo de las Líneas Directrices como un medio para promover la CDN y para ayudar a gobiernos y organizaciones a centrarse en el fortalecimiento de la familia y en las modalidades de acogimiento alternativo.

Las Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños nacieron a partir de un reconocimiento de las lagunas en la aplicación de la CDN para millones de niños en todo el mundo, ya estuvieran sin cuidado parental, o en riesgo de perderla. La comunidad internacional se ha puesto de acuerdo y ha desarrollado estas Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños. Que son el resultado de cinco años de debates y negociaciones entre el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, los gobiernos encabezados por Brasil, UNICEF, expertos y académicos, representantes de organizaciones no gubernamentales y, por último, pero no menos importante, los jóvenes con experiencia en la tutela de menores.

Objetivos de las Líneas Directrices

Las Líneas Directrices proporcionan un marco internacional de los derechos del niño basado en principios vinculados a la protección del niño sin cuidado apropiado o en riesgo de estarlo.

A la luz de esos instrumentos internacionales y teniendo en cuenta el creciente caudal de conocimientos y experiencias en esta esfera, las Directrices establecen unas pautas adecuadas de orientación política y práctica. Han sido concebidas para su amplia difusión entre todos los sectores que se ocupan directa o indirectamente de cuestiones relacionadas con el acogimiento alternativo y tienen como finalidad, en particular:

(a) Apoyar los esfuerzos encaminados a lograr que el niño permanezca bajo la guarda de su propia familia o que se reintegre a ella, o, en su defecto, a encontrar otra solución apropiada y permanente, incluida la adopción y la kafala del derecho islámico;

b) Velar por que, mientras se buscan esas soluciones permanentes, o en los casos en que éstas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se determinen y provean, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo;

(c) Ayudar y alentar a los gobiernos a asumir más plenamente sus responsabilidades y obligaciones a este respecto, teniendo presentes las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada Estado; y

(d) Orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil.

Principios y orientaciones generales de las líneas directrices

Antes de abordar el análisis de los principios y las orientaciones generales de las líneas directrices, es oportuno analizar el significado de la familia y la importancia de la tutela jurídica de la institución

La Declaración Universal de los Derechos Humanos trata propiamente de la familia y la considera como “el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. En el mismo sentido señala el artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que se refiere a la protección a la familia, al decir que “es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado” (Art. 16)

La familia se caracteriza por la relación íntima, duradera y solidaria de sus integrantes, quienes comparten valores comunes, así como usos costumbres, tradiciones, y principios comunes.

El derecho de familia constituye una de las ramas del derecho que, en los últimos tiempos, ha sufrido mayores transformaciones, algunas muy profundas causadas por fenómenos sociales muy amplios.

La norma del Art. 49 de la Constitución Nacional dispone: La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y se garantizará su protección integral. Esta incluye a la unión estable del hombre y de la mujer, a los hijos y a la comunidad que se constituya con cualquiera de sus progenitores y sus descendientes. Esta norma vino a llenar una sentida necesidad, al abarcar la protección integral, no sólo de las familias derivadas del matrimonio y de las uniones de hecho o concubinarias, sino que agrupa además al a formada por madres solteras que engendran varios hijos, muchas veces de distintos compañeros.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), en la Opinión Consultiva 21/2014, se ha pronunciado sobre el alcance del concepto de familia, determinando que hay una diversidad de concepciones de familia, no restringiéndose ella a la concepción tradicional o clásica de los padres y sus hijos.

Al respecto establece “que la familia a la que toda niña y niño tiene derecho es, principalmente, a su familia biológica, incluyendo a los familiares más cercanos, la cual debe brindar la protección a la niña y al niño y, a su vez, debe ser objeto primordial de medidas de protección por parte del Estado.

No obstante, la Corte recuerda que no existe un modelo único de familia. Por ello, la definición de familia no debe restringirse por la noción tradicional de una pareja y sus hijos, pues también pueden ser titulares del derecho a la vida familiar otros parientes, como los tíos, primos y abuelos, para enumerar sólo algunos miembros posibles de la familia extensa, siempre que tengan lazos cercanos personales. (CIDH., 2014, párrafo 91).

Además, en muchas familias la(s) persona(s) a cargo de la atención, el cuidado y el desarrollo de una niña o niño en forma legal o habitual no son los padres biológicos. Más aún, en el contexto migratorio, los ‘lazos familiares’ pueden haberse constituido entre

personas que no necesariamente sean jurídicamente parientes, máxime cuando, en lo que respecta a niñas y niños, no han contado o convivido con sus padres en tales procesos.

Es por ello que el Estado tiene la obligación de determinar en cada caso la constitución del núcleo familiar de la niña o del niño. Por consiguiente, en el desarrollo de la presente consulta en el marco de la situación de las personas migrantes, la Corte utilizará en un sentido amplio el término ‘progenitores’ de la niña o del niño empleado en la consulta formulada a la Corte, comprendiendo en él a quienes efectivamente constituyen parte de la familia de la niña o del niño y, por lo tanto, son titulares de la protección a la familia acordada en los artículos 17 de la Convención y VI de la Declaración Americana.

En igual sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha sostenido que ‘el término ‘familia’ debe interpretarse en un sentido amplio que incluya a los padres biológicos, adoptivos o de acogida o, en su caso, a los miembros de la familia ampliada o la comunidad, según establezca la costumbre local’, de conformidad con el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y que las previsiones del artículo 9 relativo a la separación de las niñas y los niños de los progenitores, es aplicable ‘a cualquier persona que tenga el derecho de custodia, los tutores legales o habituales, los padres adoptivos y las personas con las que el niño tenga una relación personal estrecha’ (CIDH., 2014, párrafo 92).

Medidas para promover la aplicación.

Los Estados deberían asignar, en toda la medida de los recursos disponibles y, cuando proceda, en el marco de la cooperación para el desarrollo, recursos humanos y financieros para garantizar la oportuna aplicación óptima y progresiva de las presentes Directrices en sus territorios respectivos. Los Estados deberían facilitar la activa cooperación entre todas las autoridades competentes y la integración de las cuestiones del bienestar del niño y la familia en todos los ministerios directa o indirectamente interesados.

A 30 años de Ratificación del Convenio, se siguen dando cambios en la Jurisdicción especializada, siempre con miras a la efectivización de los derechos y garantías de los Niños, Niñas y Adolescentes con base en su Interés Superior. Tal es así que en el año 2001 se aprueba la Ley 1680 “Código de la Niñez y la Adolescencia”, que a su vez tuvo varias modificaciones, llegando a la última de ellas, la novel LEY 6486/2020 de “DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DERECHO DE NIÑOS, NIÑAS Y

ADOLESCENTES A VIVIR EN FAMILIA, QUE REGULA LAS MEDIDAS DE CUIDADOS ALTERNATIVOS Y LA ADOPCIÓN”.

Acordada n° 1507/2021

Nuevas Medidas para la Protección De Los Niños/As y Adolescentes adoptadas por la Cortes Suprema De Justicia.

Este antecedente busca fortalecer el interés superior del niño basado en la medida de protección por medio de nuevas medidas cautelares. Es por ello que en su sesión plenaria estableció nuevas medidas para resguardar la integridad del niño de manera integral, disponiendo una nueva disposición en el sentido de priorizar la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes sujetos de medidas de abrigo a través de la intervención del Equipo Asesor de la Justicia en caso que lo tuviere o a la Dirección de Protección Especial (DIPROE) de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la cual deberá realizar la búsqueda de la familia nuclear o ampliada de niños, niñas y adolescentes que viven en entidades de abrigo y el mantenimiento del vínculo familiar, con miras a la inserción o reinserción de los mismos en el seno familiar en condiciones seguras que garanticen su protección y permanencia en ejercicio pleno de sus derechos. Para este efecto establece que los Juzgados deben asegurar el derecho a la identidad de todo niño, niña y adolescente ubicados en una entidad de abrigo, debiendo ordenar la inscripción del nacimiento en el Registro del Estado Civil, una vez que cuente con los elementos necesarios para el efecto. Así también dentro de esta directiva dispone que los Juzgados de la Niñez y la Adolescencia deberán ordenar de manera inmediata la intervención del Equipo Asesor de Justicia cuando lo tuviere o a la Dirección de Protección Especial (DIPROE) de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en los casos en que ordene como medida de protección el abrigo, a fin de disponer que éstos realicen el trabajo de búsqueda y localización de la familia de origen y el mantenimiento del vínculo.

Practicas tribunalicia sobre medidas adoptadas.

Jueza de la Niñez y Adolescencia adopta in situ medidas cautelares.

Conforme se podrá notar en las fuentes consultadas, es viable que el Juzgado adopte medidas de protección para asegurar la protección del menor y buscar la forma de reinserción de los niños/as y adolescentes en su familia nuclear. El caso que tenemos a la vista trata de una Magistrada que intervino en una situación en donde un grupo de adolescentes que

vinieron del exterior estaban cumpliendo las medidas sanitarias a causa de la pandemia. Según la publicación realizada en la página oficial de la Corte Suprema de Justicia sobre este caso particular la Jueza de la Niñez y Adolescencia de Turno de la ciudad de Luque, Pili Rodríguez, procedió a la constitución y adopción de medidas cautelares de protección in situ de doce adolescentes procedentes del exterior que se encontraban cumpliendo cuarentena sanitaria en la Academia Nacional de Policía “General José E. Díaz” de Luque, con el fin de disponer la reinserción al núcleo familiar de 12 adolescentes que viajaron solos al exterior y se encontraban cumpliendo la cuarentena sanitaria en la Academia Nacional de Policía “General José E. Díaz” de Luque, acudió a la institución la Jueza de la Niñez y Adolescencia de Turno de la ciudad de Luque, Pili Rodríguez, acompañada de la Defensora de la Niñez Cecilia Flecha, asistentes técnicos y la División de Trata de Personas de la Policía Nacional.

En este sentido, la magistrada procedió a la constitución y adopción de medidas cautelares de protección in situ de las adolescentes; así como a la comunicación por medios telemáticos con los familiares de las adolescentes, quienes ya recibieron a los mismos según informe recibido y corroborado por parte de la Policía Nacional.

Código de la Niñez y Adolescencia

El Estado paraguayo por medio de las leyes creadas busca garantizar el buen relacionamiento de la sociedad, la protección integral de los mismos, en ese sentido el Congreso de la Nación ha sancionado la Ley 1680, creando en ella el Código de la Niñez y Adolescencia.

El citado código, en su artículo 13 establece: “el niño o adolescente tiene derecho a la atención de su salud física y mental, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de condiciones a los servicios y acciones de promoción, información, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud. Si fuese niño o adolescente perteneciente a un grupo étnico o a una comunidad indígena, serán respetados los usos y las costumbres médico-sanitarios vigentes en su comunidad, toda vez que no constituyan peligro para la vida e integridad física y mental de éstos o de terceros. En las situaciones de urgencia, los médicos están obligados a brindarles la asistencia profesional necesaria, la que no puede ser negada o eludida por ninguna razón”. Igualmente, los artículos 161, inciso l), y 175, inciso f), otorgan competencia al Juzgado de la Niñez y Adolescencia

para entender en las medidas cautelares a los efectos de hacer efectivo el cumplimiento de los derechos del/a niño/a o adolescente, por una parte, y, por otra, lo facultan a disponer todas las demás medidas de protección establecidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia que considere necesarias en interés superior o para la seguridad del/a niño/a o adolescente.

Constitución Nacional de 1992

La Constitución Nacional en su artículo 4° garantiza la protección del derecho a la vida; y en otros artículos dispone: “La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente” (Art. 54). “El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad...” (Art. 68). “Se promoverá un sistema nacional de salud que ejecute acciones sanitarias integradas, con políticas que posibiliten la concertación, la coordinación y la complementación de programas y recursos del sector público y privado” (Art. 69).

Código Procesal Civil

En caso de que exista una situación no contemplada en el Código de la Niñez para los procesos que afecten al fuero de la niñez, existen las normas supletorias, como en este caso el Código Civil o Procesal Civil, como por ejemplo en los casos de responsabilidad el Artículo 4° del CN Y A establece que se debe remitir a lo mencionado en el Artículo 258 del Código Civil, tienen la obligación de garantizar al niño o adolescente su desarrollo armónico e integral, y a protegerlo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso y la explotación. Cuando esta obligación no fuere cumplida, el Estado está obligado a cumplirla subsidiariamente.

Marco conceptual

Definiciones

Medida cautelar

Son aquellas resoluciones emanadas de un órgano jurisdiccional, aplicables a cierta situación a fin de proteger un bien jurídico, en el fuero de la niñez se utiliza como medio de protección integral del niño o adolescentes.

Protección del menor

En nuestro país el Sistema de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y Adolescencia está fundamentado en normas jurídicas nacionales e internacionales como la Convención sobre los derechos del Niño (ratificada en Paraguay en 1990) y el Código de la Niñez y Adolescencia (2001).

Para la UNICEF, la protección de la infancia, se refiere a las labores de prevención y respuesta a la violencia, la explotación y el abuso contra niños y niñas, como por ejemplo la explotación sexual, la trata, el trabajo infantil y prácticas tradicionales perniciosas como la mutilación

Cuidado Alternativo

Es aquel brindado por la familia ampliada, familia acogedora a través de la guarda; o por entidades de abrigo residencial a través de la figura del abrigo, en los que se garantiza al niño, niña o adolescente su desarrollo integral del goce y ejercicio de sus derechos humanos (Ley 6486/2020, Art. 4)

El cuidado alternativo es el cuidado proporcionado a los niños y niñas por cuidadores o cuidadoras que no son sus padres biológicos. Este cuidado puede asumir la forma de acogimiento informal o formal. El cuidado alternativo puede ser el cuidado brindado por familiares, acogimiento temporal, otras formas de acogimiento familiar o en entornos similares al familiar, el acogimiento residencial o modalidades supervisadas de acogimiento independiente para niños y niñas. También incluye centros de acogida para el cuidado infantil de emergencia (ONU 2010).

Niños y niñas separados (SC, por sus siglas en inglés):

Son aquellos separados de ambos padres, o su cuidador o cuidadora principal o habitual, pero no necesariamente de otros parientes. Por lo tanto, esto puede incluir niños y niñas acompañados por otros familiares (ONU 2010).

Cuidador o cuidadora

Una persona con quien el niño o la niña vive y quien le proporciona cuidado diariamente, sin implicar necesariamente una responsabilidad legal. Cuando sea posible, debe existir continuidad respecto a quien provee el cuidado diario del niño o niña. Esta persona ejerce un rol parental, pero puede tener o no parentesco con el niño o niña y puede no ser su tutor legal. El cuidador o cuidadora no debe formar parte del personal de protección infantil a cargo del niño o la niña. (ONU 2010).

Búsqueda y reunificación familiar (BRF): El proceso de búsqueda y localización de los miembros de la familia del niño o niña o de los cuidadores legales o consuetudinarios, o de los niños y niñas cuyos padres los están buscando, y el proceso de reunir al niño o niña y la familia o cuidador previo con el propósito de establecer o restablecer el cuidado a largo plazo. El término “búsqueda y localización” se utiliza con frecuencia para referirse al proceso completo. (ONU 2010).

Niños y niñas cabezas de familia

Es una forma de vida independiente, en la que los niños y niñas no acompañados y separados viven en un “hogar encabezado por un niño, niña o coetáneos” (HEN), donde son cuidados por un hermano o hermana mayor o por niños y niñas mayores no emparentados (ONU 2010).

Medidas cautelares

El artículo 175, establece que son consideradas medidas cautelares de protección:

a) la guarda o el abrigo; b) la restitución en el caso previsto en el artículo 94 y concordantes de este Código; c) la exclusión del hogar del denunciado en casos de violencia doméstica; d) la hospitalización; e) la fijación provisoria de alimentos; f) la fijación provisoria de la convivencia familiar y/o del régimen de relacionamiento; y, g) las demás medidas de protección establecidas por este Código, que el Juez considere necesarias en interés superior o para la seguridad del niño o adolescente.”

Procedimiento

Para poder entender cómo funciona el procedimiento de medidas de protección, debemos conocer cuáles son sus principales características y cómo se desarrolla este procedimiento.

El procedimiento tendrá carácter sumario y gratuito, respetando los principios de concentración, intermediación y bilateralidad.

La gratuidad del procedimiento alcanzará a toda actuación desarrollada en el proceso por los funcionarios judiciales, tales como las realizadas por los equipos asesores de justicia, ujieres notificadores, actuarios judiciales y el propio Juzgado, sin perjuicio de que la representación sea pública o privada.

Podrá ser iniciado a instancia del niño o adolescente, sus padres, tutores o responsables, la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio Público, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia o quienes tengan interés legítimo. Podrá igualmente ser iniciado de oficio por el Juzgado.

El Juzgado para resolver las cuestiones, escuchará previamente la opinión del niño o adolescente en función de su edad y grado de madurez.

Las sentencias del Juzgado serán fundadas y no tendrán carácter de definitivas, pudiendo ser modificadas y aun dejadas sin efecto, de oficio o a instancia de parte, toda vez que cesen las condiciones que las motivaron. (C.N y A, Art. 167).

El abrigo como medida cautelar temporal

El abrigo como medida alternativa para niños, niñas y adolescentes separados de sus familias está previsto en la ley, Código de la Niñez y la Adolescencia y concordantes, como una medida cautelar temporal.

La misma intenta erigir la figura de NNA como sujetos de derechos, a quienes se les deben brindar todas las garantías que permitan su crecimiento en salud física y psíquica, su desarrollo cognitivo y su bienestar espiritual y social.

El abrigo es la medida judicial de protección excepcional y provisoria, por la cual el Juzgado competente otorga el cuidado alternativo de un niño, niña o adolescente a una entidad de abrigo residencial; habilitada y autorizada por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, que asume su cuidado hasta que se defina su situación jurídica.

En el Código de la Niñez y la Adolescencia, Capítulo 2 “de la Prevención a las Transgresiones a los Derechos y de las Medidas de Protección al Niño o Adolescente” en el artículo 35, del Abrigo, se expone:

“El abrigo consiste en la ubicación del niño o adolescente en una entidad destinada a su protección y cuidado. La medida es excepcional y provisoria, y se ordena solo, cuando ella es destinada y necesaria para preparar la aplicación de una medida señalada en el Artículo 34, incisos h) e i) de éste Código.”

Los incisos h) e i) del artículo 34 se refieren a la “ubicación del niño o adolescente en una familia sustituta o en un hogar”.

Estas instituciones jurídicas deben seguir los atributos de su género, es decir, el abrigo; por tanto, también deben ser excepcionales y transitorias. Lo cual se demuestra que no ocurre.

Ambos se refieren a la búsqueda y localización de la familia biológica extendida en caso que hayan sido la madre y el padre los sujetos en conflicto con las NNA y el mantenimiento del vínculo con quienes de ellos tengan interés y sean aptos para cuidarlas. Los plazos determinados son, para la búsqueda y localización, noventa días y, para el mantenimiento del vínculo, 45 días.

Ley 6486/2020 de Promoción y Protección del Derecho de Niños, Niñas y Adolescentes a vivir en familia, que regula las Medidas de Cuidados Alternativos y la Adopción, tiene por objeto asegurar el derecho de niños, niñas y adolescentes de vivir y desarrollarse en su familia o en un entorno familiar, a través de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento familiar de prevención de la separación garantizando el pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales establecidos en la Constitución, en la Convención de los Derechos del Niño, y demás instrumentos internacionales ratificados por la República del Paraguay.

Así mismo, regula la aplicación de medidas transitorias de cuidados alternativos para aquellos que se encuentren en situación de desamparo, hasta tanto se defina su situación definitiva y la institución jurídica de la adopción como medida de carácter excepcional de protección.

La Ley es de orden público y tiene por finalidad:

a) Garantizar el derecho del niño, niña y adolescente a vivir en su entorno familiar, y en caso de que ese derecho sea vulnerado, restituirlo en el menor tiempo posible, si esto responde a su interés superior.

b) Asegurar políticas de fortalecimiento familiar que prevengan la separación del niño, niña o adolescente de su familia nuclear o ampliada.

c) Establecer los principios fundamentales que regirán la actuación de todo sujeto interviniente en los procesos regulados por la presente Ley.

d) Establecer y regular el programa nacional de promoción y protección del derecho del niño, niña y adolescente a vivir en familia, a contar con cuidados alternativos de calidad y cuando ello no fuera posible, a ser sujeto de protección de sus derechos a través de la institución jurídica de la adopción.

e) Regular la institución jurídica de la adopción de niños, niñas y adolescentes como medida de protección de carácter excepcional.

f) Establecer los lineamientos que deberán considerarse en las normas administrativas a ser dictadas en el marco de la presente Ley.

Clases de Abrigo

Abrigo residencial: Es la modalidad de cuidado alternativo asumido por una unidad ejecutora, encargada de la protección de un grupo reducido de hasta 6 (seis) niños, niñas y adolescentes, en un modelo de similar al de una familia en cuanto a su dinámica e infraestructura, debidamente habilitadas, autorizadas para funcionar y registradas por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.

Abrigo institucional: Es el cuidado alternativo ejercido por una persona jurídica que albergan 7 (siete) o más niños, niñas o adolescentes en un espacio físico de gran capacidad debidamente registradas, habilitadas y, autorizadas para funcionar y registradas por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.

Programas y Modalidades de Cuidados Alternativos.

Las modalidades de cuidado alternativo para la protección del niño, niña o adolescente separado de su familia son:

- a) Acogimiento familiar.
- b) Abrigo residencial.

Las unidades ejecutoras que desarrollen cualquiera de las modalidades de cuidado alternativo previstas en la presente Ley, deberán contar con la resolución de habilitación y autorización de funcionamiento para su inscripción en el registro del Programa de Cuidados Alternativos dependiente de la Dirección Nacional de Cuidados Alternativos, correspondiente, expedida por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.

La constancia de registro es el único instrumento de carácter público que acredita y autoriza legalmente para implementar las modalidades de Acogimiento Familiar o el Abrigo Residencial.

Si se compara la cantidad de NNA en instituciones, en el 2012 vivían en instituciones de abrigo aproximadamente 1.800 NNA. A partir del Llamado Mundial a la Acción 2014, (2015 en Paraguay) de poner fin a la internación de niñas y niños menores de tres años en instituciones de abrigo, se lee en las actuales cifras que existen 989 NNA en dichas condiciones.

A priori se distingue una disminución de casi el 50%, lo que habla de una política implementada de una u otra forma con resultados positivos.

Sin embargo, si comparamos las cifras por rango de edad, en 2019 el 60,91% tiene entre 4 a 13 años. Es decir, siguieron ingresando al sistema en su gran mayoría hasta el año 2015 (los que hoy tienen cuatro años). En la misma investigación aún se encuentra un 8% menor de tres años.

En párrafos anteriores se señala la necesidad de estudiar las causas del egreso de la institucionalización que pudieran dar cuenta de si hubo un verdadero progreso o no. En este apartado se indica la importancia de determinar las causas del ingreso al sistema de institucionalización.

Un dato llamativo y que tiene relación con lo expresado es que, de 989 NNA en hogares de abrigo, sólo 766 cuentan con una medida de abrigo. El origen de la institucionalización de 223 NNA que no cuentan con una orden judicial debe ser objeto de análisis.

En la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática, un porcentaje de NNA se encuentra en los hogares con consentimiento de los padres (bien por la imposibilidad de cuidarlos porque deben trabajar para subsistir o porque no cuentan con viviendas o porque la cantidad de NNA en la familia supera las condiciones para cuidarlos). Igualmente, se ha recogido en el trabajo “Niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo en Paraguay”.

La cantidad de NNA que se encuentran en un sistema que escapa a las cifras de las instituciones de abrigo, porque son de régimen educativo, con NNA internados con consentimiento de los padres (mayoritariamente ubicadas en el Chaco), que en cuestiones académicas se encuentra bajo la potestad del Ministerio de Educación y Ciencias (seguimiento de la malla curricular, carga horaria, docentes, etc.), pero fuera de la esfera del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. Por lo tanto, el sistema de internamiento no queda bajo la responsabilidad de ninguno de los dos entes.

En ese sentido y aunque el tema de origen han sido NNA en instituciones de abrigo, incluir en la investigación la situación de adolescentes en conflicto con la ley penal y quienes se encuentran institucionalizadas e institucionalizados con fines educativos, puesto que los mismos también se encuentran en un régimen de internación, sufren la misma desidia en el tratamiento de sus casos y la mora judicial y la dilación administrativa es la misma que la de NNA en instituciones de abrigo (CDIA 2020).

Obligaciones específicas de las instituciones de protección en relación a profesionales y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo y respecto a familias acogedoras.

Las instituciones de protección que tienen a su cargo programas de acogimiento familiar y/o entidades de abrigo, deberán:

1. Mantener actualizado el legajo de sus funcionarios, quienes deberán cumplir los requerimientos establecidos en la reglamentación dictada para el efecto por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

2. Contar con profesionales y cuidadores de ambos sexos, que tengan como función la atención directa del niño, niña y adolescente, de acuerdo a la modalidad de cuidado alternativo brindado, de modo a facilitar que los mismos sientan mayor afinidad para el acercamiento y la conversación con sus referentes de ambos sexos.

3. Contar con un manual de funciones del personal contratado, en los casos que corresponda, contemplando las normas de atención a niños, niñas y adolescentes de acuerdo a la legislación y marco doctrinario vigente.

4. Contar con un manual de funciones de familias acogedoras, en los casos que corresponda, contemplando las normas de atención a niños, niñas y adolescentes de acuerdo a la legislación y marco doctrinario vigente.

5. Difundir los citados manuales de funciones de forma adecuada, comprensible, precisa, coherente y periódica, con los profesionales y cuidadores involucrados en el cuidado alternativo y las familias acogedoras en su caso.

6. Contar con políticas de contratación de su personal a fin de precautelar que los profesionales y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo tengan el perfil adecuado para su correcta atención.

7. Monitorear, evaluar y supervisar que los profesionales y cuidadores de niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo, y las familias acogedoras en su caso, cumplan sus funciones conforme a los estándares establecidos reglamentariamente y en marco doctrinario y legal vigente.

Protección jurídica de la familia

La familia se caracteriza por la relación íntima, duradera y solidaria de sus integrantes, quienes comparten valores comunes, así como usos costumbres, tradiciones, y principios comunes.

El derecho de familia constituye una de las ramas del derecho que, en los últimos tiempos, ha sufrido mayores transformaciones, algunas muy profundas causadas por fenómenos sociales muy amplios.

La norma del Art. 49 de la Constitución Nacional dispone: La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y se garantizará su protección integral. Esta incluye a la unión estable del hombre y de la mujer, a los hijos y a la comunidad que se constituya con cualquiera de sus progenitores y sus descendientes. Esta norma vino a llenar una sentida necesidad, al abarcar la protección integral, no sólo de las familias derivadas del matrimonio y de las uniones de hecho o concubinarias, sino que agrupa además al a formada por madres solteras que engendran varios hijos, muchas veces de distintos compañeros.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), en la Opinión Consultiva 21/2014, se ha pronunciado sobre el alcance del concepto de familia, determinando que hay una diversidad de concepciones de familia, no restringiéndose ella a la concepción tradicional o clásica de los padres y sus hijos.

Al respecto establece “que la familia a la que toda niña y niño tiene derecho es, principalmente, a su familia biológica, incluyendo a los familiares más cercanos, la cual debe brindar la protección a la niña y al niño y, a su vez, debe ser objeto primordial de medidas de protección por parte del Estado.

No obstante, la Corte recuerda que no existe un modelo único de familia. Por ello, la definición de familia no debe restringirse por la noción tradicional de una pareja y sus hijos, pues también pueden ser titulares del derecho a la vida familiar otros parientes, como los tíos, primos y abuelos, para enumerar sólo algunos miembros posibles de la familia extensa, siempre que tengan lazos cercanos personales. (CIDH., 2014, párrafo 91).

Además, en muchas familias la(s) persona(s) a cargo de la atención, el cuidado y el desarrollo de una niña o niño en forma legal o habitual no son los padres biológicos. Más aún, en el contexto migratorio, los ‘lazos familiares’ pueden haberse constituido entre personas que no necesariamente sean jurídicamente parientes, máxime cuando, en lo que respecta a niñas y niños, no han contado o convivido con sus padres en tales procesos.

Es por ello que el Estado tiene la obligación de determinar en cada caso la constitución del núcleo familiar de la niña o del niño. Por consiguiente, en el desarrollo de la

presente consulta en el marco de la situación de las personas migrantes, la Corte utilizará en un sentido amplio el término ‘progenitores’ de la niña o del niño empleado en la consulta formulada a la Corte, comprendiendo en él a quienes efectivamente constituyen parte de la familia de la niña o del niño y, por lo tanto, son titulares de la protección a la familia acordada en los artículos 17 de la Convención y VI de la Declaración Americana.

En igual sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha sostenido que ‘el término ‘familia’ debe interpretarse en un sentido amplio que incluya a los padres biológicos, adoptivos o de acogida o, en su caso, a los miembros de la familia ampliada o la comunidad, según establezca la costumbre local’, de conformidad con el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y que las previsiones del artículo 9 relativo a la separación de las niñas y los niños de los progenitores, es aplicable ‘a cualquier persona que tenga el derecho de custodia, los tutores legales o habituales, los padres adoptivos y las personas con las que el niño tenga una relación personal estrecha’ (CIDH., 2014, párrafo 92).

Al Derecho le interesa la familia, entre otros motivos, por la organización social, la protección y la tutela que da a personas que lo necesitan, que si no fuera por la familia tendría que buscarse organizaciones sustitutivas, en la mayoría de los casos con fondos públicos, lo que implicaría una mayor atención y recursos de parte del Estado, y nunca lo haría tan bien como la propia familia (Lassarte, 2005).

El Derecho, al proteger a la familia, está reconociendo ese valor que tiene como una institución que contribuye al bien común de la sociedad.

Los servicios que presta cuidando y educando niños y niñas, atendiendo personas enfermas y adultos mayores, son de gran valor para cualquier comunidad política; especialmente en países como el Paraguay, donde la pobreza y el desempleo afectan a gran parte de la población, que se sostiene gracias a las redes y apoyo de sus familiares.

Por tal razón, las leyes no deben limitarse solamente al tratamiento del conflicto en las crisis familiares, sino también a la prevención y a su fortalecimiento.

El Derecho de Familia es importante para regular y proteger las relaciones que surgen de la constitución de una familia. La familia es una realidad social que el Derecho tiene en cuenta al regular las relaciones que mantienen entre sí sus integrantes. Puede considerarla en

sentido amplio por medio del parentesco de sangre o en un sentido restringido, como el que une a padres y madres con su prole.

Las relaciones familiares se pueden resumir en: relaciones personales y patrimoniales entre cónyuges; relaciones entre padres, madres, hijas e hijos y relaciones entre parientes (Puig Brutau, 1985).

Por Ley N° 6083/18 Que Modifica parcialmente la Ley 1680/00 Código de la Niñez y la Adolescencia, se establece en el Art. 92. De la convivencia familiar y del relacionamiento.

El niño o adolescente tiene el derecho a la convivencia con sus padres, a menos que ella sea lesiva a su interés o conveniencia, lo cual será determinado por el Juzgado, conforme a derecho.

El niño o adolescente tiene el derecho a mantenerse vinculado con los demás miembros de su familia con los que no convive, así como a relacionarse con terceros no parientes, cuando el interés del niño o adolescente y sus necesidades así lo aconsejen.”

Reinserción en la familia. Aspectos psicológicos a considerar

Para preparar al niño y a la familia para su posible vuelta a esta y para apoyar dicha reinserción, la situación del niño debería ser evaluada por una persona o un equipo debidamente designados que tenga acceso a asesoramiento multidisciplinario, en consulta con los distintos actores implicados (el niño, la familia, el acogedor alternativo), a fin de decidir si la reintegración del niño en la familia es posible y redundante en favor del interés superior de este, qué medidas supondría y bajo la supervisión de quién.

Los objetivos de la reintegración y las tareas principales de la familia y el acogedor alternativo a este respecto deberían hacerse constar por escrito y ser acordadas por todos los interesados.

El organismo competente debería elaborar, apoyar y vigilar los contactos regulares y apropiados entre el niño y su familia específicamente a los efectos de la reintegración.

Una vez decidida, la reintegración del niño en su familia debería concebirse como un proceso gradual y supervisado, acompañado de medidas de seguimiento y apoyo que tengan en cuenta la edad del niño, sus necesidades y desarrollo evolutivo y la causa de la separación.

Institucionalización

La institucionalización en cualquiera de los campos para los cuales se utiliza (geriátricos, clínicas psiquiátricas, hospitales, hogares de NNA, prisiones, instituciones educativas) ha dejado de ser la respuesta efectiva a la que se recurrió entre los siglos XVI Y XVII, demostrándose sus perniciosos efectos a largo plazo: desapego, falta de identidad, ruptura de vínculos con la sociedad, imposibilidad de crear lazos familiares y conservar trabajos permanentes.

En los tiempos indicados, en la génesis del panóptico de Bentham, la institucionalización a través de la prisión surge como medida benigna en contraposición a la utilización de la tortura como medio de prueba y la crueldad de las penas corporales. En realidad, la institucionalización aparece como instrumento punitivo y ordenatorio, pero, a la vez, de sometimiento no solo para delincuentes, sino para cualquier organización que necesitara “formación de saber y aumento de poder”:

“El hospital primero, después la escuela y más tarde aún el taller no han sido simplemente “puestos en orden” por las disciplinas; han llegado a ser, gracias a ellas, aparatos tales que todo mecanismo de objetivación puede valer como instrumento de sometimiento”. (Foucault, 2010)

Existen nuevas corrientes en relación con la niñez y la adolescencia se plasman en las Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños de las Naciones Unidas, que promueve en la directriz N°13 que “La separación del niño de su propia familia debería considerarse como un último recurso y, en lo posible, debería ser temporal y por el menor tiempo posible” (Naciones Unidas, 2009).

Paraguay apoya el “Llamado a la acción de la desinstitucionalización” junto con las Naciones Unidas en el 2015, año en que la cantidad de NNA institucionalizados ascendía a aproximadamente 1.800 en hogares e instituciones de abrigo. Se promueve que niñas y niños menores de 3 años ya no sean sujetos de acogimiento residencial, sino solo familiar.

Tipos de medidas de cuidado alternativo

Cualquier decisión que afecte las medidas de cuidado alternativo de un niño o niña debe realizarse solamente después de considerar su interés superior individual. No existe una solución única y el papel y la capacidad del Estado, la comunidad y los socios determinarán

las opciones de cuidado disponibles. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones, ya sean emergencias o crisis prolongadas, los niños y las niñas separados o no acompañados son cuidados espontáneamente por otros miembros de la comunidad y es importante promover y apoyar los acogimientos locales existentes (y, al mismo tiempo, tener conocimiento y supervisar estos acogimientos) en lugar de reemplazarlos.

Algunos de los tipos más comunes de medidas de cuidado alternativo

Acogimiento temporal: Una situación en la que los niños y niñas son cuidados en un hogar que no pertenece a nadie de su familia. Generalmente se entiende que el acogimiento temporal es un arreglo transitorio y en la mayoría de los casos los padres biológicos conservan sus derechos y responsabilidades parentales.

Puede incluir:

a) acogimiento informal (o acogimiento espontáneo), cuando un niño o niña está bajo el cuidado de una familia u otro hogar que puede o no estar relacionado con la familia del niño o niña;

b) acogimiento formal (o acogimiento familiar acordado), cuando un niño o niña están bajo el cuidado de una familia, como resultado de un acuerdo realizado por una agencia externa. Como regla general, el acogimiento temporal debe obedecer la legislación y las políticas nacionales. Siempre y cuando sea posible y responda al interés superior del niño o la niña, el personal de protección infantil debe tratar de involucrar a las autoridades locales.

Debe desalentarse la acogida (o la adopción) de niños o niñas refugiados por parte de familias de las comunidades de acogida.

Acogimiento por familiares:

Es una forma de acogimiento temporal, es el cuidado dentro de la familia extendida del niño o niña o con amigos cercanos de su familia y conocidos por ellos.

El acogimiento familiar es una medida de protección a la infancia que proporciona una familia a aquellos menores que por diversas razones: asunción de Tutela por ministerio de la Ley, asunción de Guarda u otras, no pueden convivir con la suya propia. En ocasiones se considera que la mejor alternativa para un menor es su integración en un contexto familiar diferente a su propia familia; bien sea de forma temporal o definitiva. El recurso del acogimiento familiar proporciona al niño o niña una atención sustitutiva o complementaria

durante un periodo de tiempo determinado, cuando su propia familia no puede atenderle y cuando la adopción no es posible o deseable. Es una medida de intervención orientada a garantizar el bienestar de los niños y niñas que carecen de un cuidado adecuado por parte de sus padres (Servicios de Infancia 2013).

Es una institución dirigida a

- Menores susceptibles de ser acogidos bajo la modalidad de un acogimiento simple, permanente o preadoptivo con la finalidad de evitar su institucionalización y favorecer su desarrollo personal y social.

- A familias biológicas cuya problemática actual les limita seriamente o incapacita para la adecuada atención al niño/a y que requieren de una intervención familiar y/o personal para poder recuperar la capacitación básica para ese cuidado.

- A familias acogedoras cuyo objetivo o finalidad de su solicitud no sea la adopción, en los casos de acogimiento no preadoptivo (Servicios de Infancia 2013).

Objetivos del acogimiento

Para conseguir los siguientes objetivos se requiere la participación y la actuación conjunta de las dos familias implicadas, la biológica y la de acogida, con la mediación de la Administración. Persiguiendo una triple finalidad:

1.- Búsqueda de una familia adecuada a las necesidades del niño o niña e intervención de apoyo al proceso de Acogimiento Familiar.

2.- Mantener y potenciar las relaciones con su familia biológica, salvo que éstas resulten perjudiciales para la persona menor de edad, con la excepción del acogimiento preadoptivo.

3.- Reintegrar al menor en su familia, una vez ha sido resuelta la problemática, excepto en los casos de acogimiento preadoptivo.

4.- El objetivo último del acogimiento familiar, en todo caso, debe ser la promoción y el desarrollo adecuado de la personalidad del niño/a, así como la mejora de los problemas de tipo personal o social que pueda presentar (Servicios de Infancia 2013).

Alojamiento independiente y tutelado:

Es una modalidad de vida independiente donde un menor adolescente, o grupo de menores adolescentes, vive independientemente. Existe un creciente consenso en el sentido de que los niños y niñas y las familias deben contar con opciones de cuidado pertinentes según el desarrollo de sus capacidades y situaciones. Es posible que los adolescentes mayores quieran vivir solos o con otras personas de edades similares. Las modalidades de vida independiente deben ser monitoreadas y el papel de la comunidad es determinante para apoyar a estos niños y niñas.

Acogimiento residencial (también conocido como cuidado institucional):

Cuidado prestado en cualquier ambiente de grupo no familiar. Esto incluye orfanatos; hogares para grupos pequeños; centros de cuidado de tránsito/provisionales; hogares para niños y niñas; complejos de aldeas/cabañas para niños y niñas; y escuelas de internado utilizadas principalmente con fines de cuidado y como alternativa al hogar de niños y niñas. El cuidado residencial o institucional debe ser siempre el último recurso, y apropiado solamente cuando las modalidades de acogimiento familiar no son posibles o cuando se decide que el acogimiento familiar no responde al interés superior del niño.

Acogimiento en grupos

Es una forma de cuidado residencial donde los niños y niñas son ubicados en hogares para grupos pequeños que funcionan como un hogar familiar, en la cual grupos de seis a ocho niños, niñas o jóvenes son atendidos por cuidadores constantes dentro de la comunidad infantil. Cuando el acogimiento familiar o el alojamiento independiente y tutelado no son posibles o aconsejables, el acogimiento en grupos pequeños es definitivamente preferible a otras formas de acogimiento institucional. En algunos casos, las personas adolescentes pueden preferir el acogimiento en grupos pequeños a los acogimientos familiares, ya que proporcionan mayor independencia, sin embargo, los niños y niñas muy pequeños deben tener como prioridad el acogimiento familiar.

Procedimiento para otorgar medidas cautelares

Al término de la audiencia de sustanciación, dentro de las 24 (veinticuatro) horas siguientes, el Juzgado debe disponer las medidas cautelares de protección, así como la búsqueda y localización de la familia nuclear o ampliada del niño, niña o adolescente; o en su

caso, el mantenimiento del vínculo con la familia nuclear o ampliada a cargo de la Dirección General de Cuidados Alternativos del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.

Si fuera solicitada la guarda del niño, niña o adolescente a cargo de su familia ampliada o su entorno afectivo cercano, el Juzgado previo a la resolución, dispondrá las evaluaciones psicológicas y socio ambientales necesarias a cargo del Equipo Asesor de la Justicia que estará integrado por un trabajador social y un psicólogo y deberán expedirse en un plazo de 15 (quince) días prorrogable por otros 15 (quince) días. La resolución que disponga la guarda será notificada inmediatamente a la Dirección General de Cuidados Alternativos, para el registro del niño, niña o adolescente en cuidado alternativo.

Cuando se tratare del niño, niña o adolescente de padres desconocidos, o padres conocidos con paradero ignorado, el Juzgado se pronunciará en la misma resolución, con respecto a su inscripción judicial en los términos establecidos en los Artículos 62 y 63 de la Ley N° 1266/1987 “del registro del estado civil”.

La resolución será apelable sin efecto suspensivo dentro del tercer día de notificada, debiendo la apelante fundar el recurso en el escrito de interposición.

La resolución que disponga una medida cautelar de protección de cuidado alternativo integral podrá ser modificada, y aun dejada sin efecto, de oficio o a instancia de parte, toda vez que exista mérito para ello.

De la revisión de la medida de cuidado alternativo.

El Juzgado de la Niñez y la Adolescencia, de oficio y cada 45 (cuarenta y cinco) días, prorrogables únicamente en dos ocasiones por el mismo plazo revisará la idoneidad de la medida de cuidado alternativo adoptada, o a pedido del Defensor Público, de forma inmediata cuando existan hechos nuevos que lo ameriten.

1. Conocer la opinión del niño, niña o adolescente, a través de su visita o informes de visitas realizadas a la familia acogedora entidades de abrigo residencial efectuados por la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia de manera mensual; excepcionalmente recibir sus declaraciones en un espacio adecuado en tribunales en presencia del Defensor de la Niñez y la Adolescencia.

2. Convocar a integrantes de la familia nuclear o ampliada y del entorno afectivo cercano o a terceras personas no parientes acreditados en el programa de cuidados alternativos que pudieran asumir las responsabilidades de cuidado del niño, niña o adolescente.

3. Recibir Informes del equipo técnico responsable respecto a los resultados preliminares o finales de la búsqueda y localización, y del mantenimiento del vínculo con la familia nuclear o ampliada, y de la situación del niño, niña o adolescente en cuidado alternativo con miras a determinar si existen condiciones para la reintegración familiar, en condiciones seguras que garanticen su protección y permanencia en ejercicio pleno de sus derechos.

Para el efecto, convocará a audiencia al Defensor de la Niñez y la Adolescencia y al Fiscal de la Niñez y la Adolescencia intervinientes, evaluará los elementos obrantes en autos, y determinará la continuidad de la medida o la adopción de otra más favorable conforme a los principios de la presente Ley.

Si el Juzgado concluye fundadamente que no existen posibilidades de modificación de la medida, deberá ratificar la medida de cuidado alternativo adoptada.

Los tiempos en la jurisdicción de la niñez y la adolescencia

Desde el punto de vista biológico, fisiológico, afectivo y socioeducativo, los tiempos de NNA son diferentes a los de las personas adultas.

Ya se diferencia lo importante de determinar procedimientos penales diferentes para unos y otros entre los siglos XIX y principios del XX, en que a través de los “Children Acts” en Inglaterra, otras iniciativas en Australia y Estados Unidos, se dispone que los procesos en los que se encuentren involucrados “menores” (terminología que siguió presente hasta el s.XX) debían ser breves, sumarios, gratuitos y garantizados por la presencia de un adulto. Finalmente, estos principios quedan consolidados en la Declaración Universal de los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas, en el año 1959, La terminología adoptada actualmente en las leyes del Paraguay es la de “Adolescentes en conflicto con la Ley Penal”.

Para la diferenciación apuntada, los motivos eran varios. Pero desde el punto criminológico se hace notar que las sanciones aplicadas, para que sean efectivas, deben tener

los atributos de la certeza y la inmediatez. Esto es así porque en los ciclos biológicos de los niños y adolescentes los cambios se producen año tras año, hasta llegar a la completa madurez.

Por tanto, si un adolescente de 15 años comete un hecho antijurídico, la sentencia prontamente dictada puede ejercer sus efectos, siempre y cuando pueda ser aplicada a los pocos meses de haberse cometido el hecho y evitando la prisionalización prolongada, que puede traer efectos nefastos. En cambio, si la sanción deviene a tres años de haberse realizado el hecho, los efectos distan mucho de ser los esperados (Encina, 2018).

Aunque parece no tener conexión con la investigación analizada, los párrafos anteriores nos introducen a los efectos de la dilación en los procesos civiles de NNA separados de sus familias, desde el momento en que abundan los estudios de la importancia de “Los primeros 1000 días” en la vida de todo individuo. La Organización Mundial para la Salud en su Asamblea N°54, año 2001, hace hincapié en la importancia de la lactancia materna. Posteriormente, gracias a los impulsos de los programas emanados de la misma, se empieza a adquirir conciencia de la importancia del período de vida del individuo desde la concepción hasta los dos años de vida (Encina, 2018).

“Actualmente, ha tomado gran importancia el periodo que abarca desde el momento de la concepción hasta los dos años de vida, periodo de rápido crecimiento y que brinda una oportunidad única para que los niños obtengan los beneficios nutricionales e inmunológicos que van a necesitar el resto de sus vidas. En esta etapa se forman el cerebro, los huesos y la mayor parte de los órganos y tejidos, así como también el potencial físico e intelectual de cada persona. Los daños que genera la desnutrición durante estos primeros dos años tienen consecuencias irreversibles en el individuo, por lo que la prevención es fundamental. Todas las alteraciones que padece un niño durante esta etapa generarán morbimortalidad alta y afectación en el desarrollo mental y motor. En el largo plazo pudiera estar ligado a un bajo rendimiento intelectual, una merma en la capacidad de trabajo, en la salud reproductiva y en la condición de salud general durante la adolescencia y la edad adulta”. (OMS/OPS, 2010).

Marco normativo

Constitución Nacional del Paraguay

La Constitución Nacional de la República del Paraguay, en su Artículo 53 al tratar de los hijos, establece que “Los padres tienen el derecho y la obligación de asistir, de alimentar, de educar y de amparar a sus hijos menores de edad.”

Por su parte el Artículo 54 reza “ La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente”

El principio del interés superior del niño en nuestro país posee rango constitucional, de conformidad a la norma del artículo 54, in fine, de la Constitución Nacional: "Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevalente ".

Ley N° 1/89 Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica

La convención americana en sus Artículos 17 y siguiente trata de la Protección de la Familia.

Art. 17 Protección de la Familia¹. La Familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.

3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera del matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.

Artículo 18. Derecho al Nombre.

Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante supuestos, si fuese necesario.

Artículo 19. Derechos del Niño.

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Ley N° 57/90 Convención de las Naciones Unidas por los Derechos del Niño

La Convención sobre los derechos del niño (CDN) , reconoce la necesidad de proporcionar una protección especial a la infancia y adolescencia y consagra el interés superior del niño como principio rector guía de todas las medidas concernientes a los niños, niñas y adolescentes (NNA)

Artículo 21 Los Estados Partes que reconocen y/o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:

a) Velarán porque la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las cuales determinarán con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y tutores, y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario;

b) Reconocerán que la adopción por personas que residan en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen;

c) Velarán porque el niño objeto de adopción en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción por personas que residan en el mismo país;

d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción por personas que residan en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella;

E) Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos bilaterales o multilaterales y se esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes.

Artículo 22

Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que solicite el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuada para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en esta Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.

A tal efecto, los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a tal niño y localizar a los padres o a otros miembros de la familia de todo niño refugiado, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En todos los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado

permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.

El artículo 3" de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño enfatiza expresamente sobre el Principio del Interés Superior del Niño, que constituye a la vez elemento rector en materia y decisivo de las situaciones planteadas en los Tribunales. Este principio constituye una constante en varias disposiciones del referido instrumento internacional.

Si bien no se encuentra definido el referido principio, el Juez de la Niñez y la Adolescencia debe otorgar la adopción solo cuando la misma sea en beneficio del niño o adolescente, según las circunstancias de cada caso (máxima singularidad), como el criterio capaz de conjugar las necesidades del niño. En materia de adopción el art. 21 de la referida Convención, dispone que los Estado Partes reconocen o permiten el sistema de adopción, cuidaran de que el interés superior del niño sea la consideración primordial.

Ley N^a 1680/00 Código de la Niñez y la Adolescencia.

El Art 3' del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 1680101) dispone que para determinar el interés superior o prevalente del niño o adolescente: se respetaran sus vínculos familiares, su educación y su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Se atenderá además la opinión del misino, el equilibrio entre sus derechos y deberes, así como su condición de persona en desarrollo.

La adopción se otorga como medida de carácter excepcional de protección al niño y se establece en función de su interés superior.

Ley N^o 6083/18 Que Modifica parcialmente la Ley 1680/00 Código de la Niñez y la Adolescencia.

Art. 92. De la convivencia familiar y del relacionamiento.

El niño o adolescente tiene el derecho a la convivencia con sus padres, a menos que ella sea lesiva a su interés o conveniencia, lo cual será determinado por el Juzgado, conforme a derecho.

El niño o adolescente tiene el derecho a mantenerse vinculado con los demás miembros de su familia con los que no convive, así como a relacionarse con terceros no parientes, cuando el interés del niño o adolescente y sus necesidades así lo aconsejen.”

Ley 6486/2020 de Promoción y Protección del Derecho de Niños, Niñas y Adolescentes a vivir en familia, que regula las Medidas de Cuidados Alternativos y la Adopción.

La Ley N° 6.486 deroga y reemplaza a la Ley 1.136 del año 1997 -coincidente mente criticada por distintos sectores de la sociedad como una ley dilatoria y contraria al interés superior del niño, niña o adolescente.

La innovación legislativa es completa, no sólo de orden sustantivo sino también procesal, puesto que en el afán de acentuar la protección del derecho a vivir en familia del niño, niña o adolescente, establece pautas efectivas para la aplicación de medidas transitorias de cuidados alternativos para los casos en que, por la separación -o el riesgo de separación de la familia nuclear o ampliada, se produzca -y en consecuencia se la evite como finalidad de la ley- alguna situación de desamparo entretanto se define la adopción (como medida de carácter excepcional de protección).

En este contexto normativo se declara a la institución jurídica de la adopción como plena, indivisible e irrevocable; y a tal efecto confiere al niño, niña o adolescente la filiación, lo que jurídicamente significa el goce de iguales derechos y obligaciones que los hijos biológicos.

La Ley tiene por objeto asegurar el derecho de niños, niñas y adolescentes de vivir y desarrollarse en su familia o en un entorno familiar, a través de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento familiar de prevención de la separación garantizando el pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales establecidos en la Constitución, en la Convención de los Derechos del Niño, y demás instrumentos internacionales ratificados por la República del Paraguay.

Así mismo, regula la aplicación de medidas transitorias de cuidados alternativos para aquellos que se encuentren en situación de desamparo, hasta tanto se defina su situación definitiva y la institución jurídica de la adopción como medida de carácter excepcional de protección.

La Ley es de orden público y tiene por finalidad:

a) Garantizar el derecho del niño, niña y adolescente a vivir en su entorno familiar, y en caso de que ese derecho sea vulnerado, restituirlo en el menor tiempo posible, si esto responde a su interés superior.

b) Asegurar políticas de fortalecimiento familiar que prevengan la separación del niño, niña o adolescente de su familia nuclear o ampliada.

c) Establecer los principios fundamentales que regirán la actuación de todo sujeto interviniente en los procesos regulados por la presente Ley.

d) Establecer y regular el programa nacional de promoción y protección del derecho del niño, niña y adolescente a vivir en familia, a contar con cuidados alternativos de calidad y cuando ello no fuera posible, a ser sujeto de protección de sus derechos a través de la institución jurídica de la adopción.

e) Regular la institución jurídica de la adopción de niños, niñas y adolescentes como medida de protección de carácter excepcional.

f) Establecer los lineamientos que deberán considerarse en las normas administrativas a ser dictadas en el marco de la presente Ley.

Legislación comparada

En las legislaciones revisadas se advierte el claro establecimiento de una preferencia general hacia el cuidado o acogimiento familiar por sobre el residencial.

España

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, establece como principios de las actuaciones de protección de los poderes públicos, las medidas familiares por sobre las residenciales y su revisión cada tres meses, cuando afecten a un niño menor de tres años (art. 12).

La citada ley dispone que no deberá decretarse acogimiento residencial para los menores de 3 años salvo en las estrictas excepciones que establece, esto es, que sea imposible adoptar el acogimiento

El artículo 21.3 de la Ley Orgánica 1/1996 dispone: (...) No se acordará el acogimiento residencial para menores de tres años salvo en supuestos de imposibilidad, debidamente acreditada, de adoptar en ese momento la medida de acogimiento familiar o cuando esta medida no convenga al interés superior del menor. Esta limitación para acordar el acogimiento residencial se aplicará también a los menores de seis años en el plazo más breve posible. En todo caso, y con carácter general, el acogimiento residencial de estos menores no tendrá una duración superior a tres meses. (art. 21.3)

Francia

El Código Civil Francés, en los artículos 375 a 375-9 consagra el catálogo de medidas de asistencia que se pueden adoptar frente a situaciones de vulneración de niños, niñas y adolescentes, en sus condiciones salud, seguridad, educación y desarrollo físico, emocional, intelectual y social. Si bien el principio rector que orienta estas medidas dicta que el niño debe mantenerse en su ambiente actual (en cuyo caso se le brindará a la familia la ayuda y asesoramiento necesario para superar tales dificultades), si la protección de éste lo requiere, el juez de menores puede confiar su cuidado a las siguientes personas y entidades: al otro padre; a otro miembro de la familia o un tercero confiable; a un servicio departamental de bienestar social ; a un servicio o establecimiento autorizado para la recepción de menores por día; a un servicio o establecimiento de salud o educativo, ordinario o especializado.

El Código Civil no dispone de reglas que distingan una u otra medida y/o entidad encargada según la edad de los niños, niñas o adolescentes. Tampoco se advierten normas que prioricen un sistema de acogida por sobre que otro, distinto al "ambiente actual".

Italia

La legislación italiana intenta mantener al niño, niña y adolescente al interior de un entorno familiar antes de optar por su institucionalización. La Ley N° 184, del 4 de mayo de 1983, consagra el derecho de los menores a tener una familia (o ambiente familiar) dentro de la cual desarrollarse. El artículo 2 establece que un niño privado temporalmente de un ambiente familiar adecuado puede ser confiado a otra familia, en lo posible con hijos menores, o a una persona soltera, o a una comunidad familiar que garantice su mantenimiento, educación e instrucción. Cuando no sea posible esto, se podrá derivar al niño a una institución de

asistencia, sea pública o privada, prefiriendo aquellas de la región donde actualmente resida. En su artículo 4 se listan los requisitos, condiciones y forma para proceder en estos casos.

El artículo 343 del Código Civil italiano establece que cuando los padres no puedan cumplir con su responsabilidad parental, se iniciará un procedimiento para la tutela del menor, y el artículo 346 señala que el juez debe nombra un tutor para el menor tan pronto tome conocimiento del inicio del procedimiento de tutela.

El Código de Procedimiento Civil regula dentro de los procedimientos especiales (libro IV), aquellos aplicables a materias de familia y de estado civil (título II). Esta ley debe entenderse complementada con las normas contenidas del Código Civil y el Código de Procedimiento Civil.

Argentina

La Ley 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes establece las medidas excepcionales de protección que deben tomarse cuando NNA se encuentren temporal o permanentemente privados de su medio familiar (art. 39). Entre los criterios que deben seguirse para adoptar las medidas de protección, la referida ley considera procurar la permanencia temporal en ámbitos familiares alternativos, mantener la convivencia de los hermanos y, recurrir a una modalidad de cuidado no familiar solo de manera excepcional, subsidiaria y por un breve plazo (art. 41). Art. 39:

Medidas excepcionales.

Son aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio. Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen. Art. 40:

Aplicación.

Las medidas establecidas en el artículo 39, se aplicarán conforme a los siguientes criterios:

a) Permanencia temporal en ámbitos familiares considerados alternativos. Las medidas consisten en la búsqueda e individualización de personas vinculadas a ellos, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según costumbre local, en todos los casos teniendo en cuenta la opinión de las niñas, niños y adolescentes;

b) Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario.

Al considerar las soluciones se prestará especial atención a la continuidad en la educación de las niñas, niños y adolescentes, y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Estas medidas deberán ser supervisadas por el organismo administrativo local competente y judicial interviniente;

c) Las medidas se implementarán bajo formas de intervención no sustitutivas del grupo familiar de origen, con el objeto de preservar la identidad familiar de las niñas, niños y adolescentes;

d) Las medidas de protección excepcional que se tomen con relación a grupos de hermanos deben preservar la convivencia de los mismos;

e) En ningún caso, las medidas de protección excepcionales pueden consistir en privación de la libertad;

f) No podrá ser fundamento para la aplicación de una medida excepcional, la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas del organismo administrativo.

Instituciones especializadas

Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

Tiene la función de formular políticas para la promoción, atención y protección de los derechos del Niño, la Niña y Adolescente; aprobar y supervisar los planes y programas específicos elaborados por la Secretaría; y, dictar su reglamento interno. Consejo Departamental de la Niñez y la Adolescencia. El Consejo Departamental tiene la función de aprobar los planes y programas para el departamento y apoyar la ejecución de los mismos; apoyar a las municipalidades del Departamento para la ejecución de los programas respectivos; y, dictar su reglamento.

Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia.

Tiene la función de orientar prioritariamente sus gestiones al desarrollo de programas de atención directa y de promoción integral de los derechos del niño, la niña y adolescente en su municipio; coordinar los programas y acciones emprendidas por las instituciones públicas y con las instituciones privadas orientadas a los niños, las niñas y adolescentes; proponer a la municipalidad el presupuesto anual de los programas de la oficina dirigidos a la niñez y la adolescencia; y, dictar su reglamento interno.

Secretaría Departamental de Niñez y Adolescencia.

Dependiente de las Gobernaciones. Si bien la instancia no se encuentra establecida en el Código de la Niñez y Adolescencia, cada Gobernación cuenta con una Secretaría Departamental de Niñez y Adolescencia que conforme a la Ley No 426/94 “Que establece la Carta orgánica del Gobierno Departamental”, Tiene la función de ejercer la administración de sus respectivas áreas, en las cuales, bajo la dirección del Gobernador promoverán las políticas departamentales; cumplir con las políticas elaboradas por el Sistema; impulsar la conformación del Consejo Departamental y por intermedio de este, facilitar el fortalecimiento de las instancias municipales de protección, Consejos Municipales y CODENIs, Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI) dependientes de las Municipalidades. Consisten en un modelo descentralizado de promoción, protección y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes de carácter no jurisdiccional. El

Código de la Niñez aprobado por la Ley No 1680, establece taxativamente la obligación de crear en las Municipalidades la Dirección de CODENI.

Dirección General de Cuidados Alternativos DICUIDA

La Dirección General de Cuidados Alternativos (DICUIDA) dependiente del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia será ejercida por un profesional de probada formación y experiencia en el ámbito de la niñez y la adolescencia.

Es la instancia administrativa encargada de:

a) Impulsar la aplicación de la Política Nacional de Protección Especial, el Programa de Cuidados Alternativos en sus respectivas modalidades y demás planes y programas destinados a la protección del niño, niña o adolescente separados de su familia.

b) Autorizar el funcionamiento, registrar, fiscalizar, suspender o clausurar, las modalidades de acogimiento familiar y de abrigo residencial en las cuales se encuentren niños, niñas y adolescentes separados de su familia nuclear o en riesgo de estarlo.

c) Coordinar sus acciones con otras instituciones, con la sociedad civil y con organismos de cooperación.

d) Elaborar y actualizar periódicamente los protocolos de búsqueda y localización de la familia nuclear; de mantenimiento del vínculo familiar; de atención al niño, niña o adolescente en cuidado alternativo.

e) Implementar con un registro actualizado sobre cada niño, niña o adolescente en cuidado alternativo y sistematizar la información con fines estadísticos.

f) Actualizar el registro respecto a la disponibilidad en las distintas modalidades de cuidado alternativo, y proveerla a requerimiento de los operadores judiciales del fuero de la Niñez y la Adolescencia.

g) Registrar las guardas dispuestas con familia ampliada, entorno afectivo cercano y terceras personas no parientes acreditadas en la modalidad de acogimiento familiar.

h) Registrar, ejecutar y fiscalizar el programa de Cuidado Alternativo y sus respectivas unidades ejecutoras.

i) Realizar visitas, con o sin aviso previo al lugar en que se encuentre viviendo el niño, niña o adolescente, sin el cuidado directo de al menos una de las personas que ejercen la

patria potestad, con el fin de examinar directamente la situación de los mismos y adoptar las medidas que correspondan para salvaguardar sus derechos.

j) Coordinar con las instituciones públicas y privadas en el ámbito de sus competencias, así como con el Sistema Nacional de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia la formación de redes, orientadas a la provisión de servicios locales que permitan el fortalecimiento y la reintegración familiar y comunitaria.

k) Establecer un mecanismo de quejas sobre el funcionamiento de las modalidades del programa de cuidados alternativos, conforme a la reglamentación respectiva, así como los mecanismos de respuesta a las mismas.

l) Realizar el seguimiento de la situación del niño, niña o adolescente separado de su familia en el ámbito de su competencia y en caso de detectar irregularidades, adoptar las medidas pertinentes y formular las denuncias ante las instancias respectivas.

m) Elaborar propuestas de reglamentaciones en las materias de su competencia y someter a consideración de la máxima autoridad institucional.

n) Realizar el seguimiento de los juicios de pérdida de patria potestad y declaración de estado de adoptabilidad, debiendo informar a las instancias pertinentes el incumplimiento de los mismos.

ñ) Promover la generación de conocimiento a través de la investigación, producción de datos, capacitación, en alianza con universidades, sociedades científicas, organizaciones de la sociedad civil, organismos de cooperación, respecto a las temáticas del ámbito de su competencia.

o) Supervisar que los profesionales, cuidadores y familias acogedoras cumplan sus funciones establecidas en la presente Ley y la reglamentación.

La nueva normativa simplificará todos los procesos, estableciendo “plazos breves” para todos los procedimientos previos a la adopción.

Según Dora Verón, (2010), directora del Centro de Adopciones, explicó que con esta ley tanto la búsqueda de la familia biológica o ampliada del niño, niña o adolescente, como el mantenimiento del vínculo pasarán a cargo de la Dirección General de Cuidados Alternativos (Dicuida), que hasta el pasado lunes se denominó Dirección General de Protección Especial (Diproe).

Ahora, se dispuso que dentro de los tres días hábiles de haber quedado firme una sentencia de declaración de estado de adaptabilidad del niño, niña o adolescentes, el Juzgado debe remitir todos los antecedentes al Centro de Adopciones. Antes no existía plazo alguno para el efecto.

Además, el tiempo para que el Dicuida encuentre a la familia original, parientes o personas “del entorno afectivo” se reduce a 90 a 45 días.

Ley N° 6486 de Promoción y Protección del Derecho de Niños, Niñas y Adolescentes a Vivir en Familia, que regula las Medidas de Cuidados Alternativos y la Adopción, sin embargo, solo para dar cumplimiento a los fines de la norma en lo que refiere a cuidados alternativos, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (Minna) necesita un presupuesto de G. 662.700.000, según la proyección elaborada por los técnicos (Recalde, L 2020).

Según una entrevista lograda en fecha 13 de octubre del 2020 a la licenciada Larissa Recalde Cousirat, Dirección General de Cuidados Alternativos (Dicuida) explicó que en el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021 aún no está estipulado el presupuesto del nuevo organigrama para lograr darle sostenibilidad y cumplimiento a la nueva normativa. (Recalde, L 2020).

Explicó que para ello se necesita tener una entidad mucho más amplia. “Ahora tenemos 700 oficios judiciales recibidos (de los Juzgados), solamente para búsqueda y mantenimiento del vínculo en todo el país”, dijo la licenciada Recalde.

Si no se hace el seguimiento y el cruzamiento de búsqueda de niños que están en los hogares, en acogimiento o en guarda, eso después se alarga en el tiempo y los niños quedan institucionalizados. “Si no tenemos personal, equipos técnicos, si no tenemos vehículos, combustible o viáticos, no se puede hacer el trabajo”, remarcó (Recalde, L 2020).

La Dicuida hoy cuenta con solo tres regionales, en Concepción donde hay un profesional de psicología, en Villarrica donde hay una psicóloga y un abogado, y en Encarnación donde hay un equipo, con una trabajadora social, un psicólogo y un abogado.

Sin embargo, el proyecto en base a la Ley N° 6486/20, busca ampliar las regionales a cuatro con la de Ciudad del Este, sumando además más profesionales, y al menos contar con 18 personas para estas oficinas.

Y en las oficinas de Asunción, que dan respuesta a las demás localidades y departamentos, crear un nuevo organigrama, con unos 120 profesionales.

Para ambos proyectos se necesitaría mensualmente G. 662.700.000, es decir, el presupuesto para salario del nuevo organigrama debería de ser G. 7.952.400.000, y si contamos los doce salarios más el aguinaldo serían G. 8.615.100.000 (Recalde, L 2020).

Para dar cumplimiento a las normativas de la nueva legislación sobre Cuidados Alternativos, se necesita una estructura con una Dirección General y una secretaría general; además de departamentos de Asuntos Jurídicos, de Asistencia Económica, y Técnico de Control, Gestión Documental y Archivo.

También es importante una Dirección de Entidades de Abrigo, ya que se necesita un control periódico. Este contará con un departamento de Monitoreo de Entidades Residenciales con Fines Educativos, un departamento Técnico de Fiscalización de Unidades Ejecutoras de la Modalidad Abrigo Residencial, un departamento de Asistencia Técnica a Unidades Ejecutoras y un departamento de Evaluación y Monitoreo a Niños, Niñas y Adolescentes.

Se prevé además la creación de la Dirección de Búsqueda y Localización y Mantenimiento del Vínculo con dos departamentos, y por último una Dirección de Acogimiento Familiar que cuente con tres departamentos, de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes y Familias Acogedoras; Técnico para el trabajo con Familias de Origen, y el departamento de Asistencia Técnica a Unidades Ejecutoras (Recalde, L 2020).

Tabla de operacionalización de la variable

Variable	Dimensiones	Indicadores	Técnica de recolección
Las medidas cautelares en el fuero de la niñez y adolescencia	Medidas cautelares de protección en el fuero de la Niñez y Adolescencia.	Medidas tendientes a la reinserción familiar	Observación documental- Revisión bibliográfica Entrevista
	Medidas cautelares de protección como medio para la reinserción del niño o adolescente en su núcleo familiar.	Interés superior del niño	
	Efectos de la medida cautelar en el fuero de la niñez.	Sobre las relaciones familiares	
	Factores que impiden la efectividad de las medidas cautelares dictada por el juzgado.	Operativos Económicos Legales	

Marco metodológico

Diseño

El diseño de la investigación fue no experimental, pues no se pretende manipular intencionalmente las variables y se las estudiará en un momento dado en sus dimensiones fundamentales, (Hernández y otros, 2010).

Enfoque

El enfoque de la investigación fue el cuali-cuantitativo, pues se plantea un problema de estudio delimitado y concreto, con cuestionamientos específicos. Se establece un patrón estructurado a fin de probar una teoría, y se orienta hacia la presentación de resultados en forma porcentual a través de la cuantificación de los datos obtenidos. Según Hernández, Fernández y Baptista (2010), el enfoque cuantitativo es secuencial y probatorio.

Alcance

Corresponde al nivel descriptivo, pues se limitó a analizar el conocimiento que tienen funcionarios y los auxiliares de justicia sobre las medidas cautelares de protección como medio para la reinserción del niño o adolescente en su núcleo familiar, tal y cual como se presentan o manifiestan en su situación real las variables en estudio.

En ese sentido, Hernández y otros (2010) encontraron que los estudios descriptivos buscan especificar propiedades, características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis.

Técnicas e instrumentos

TÉCNICAS	INSTRUMENTOS
Observación documental	Revisión de bibliográfica
Entrevista	Cuestionario semiestructurado

Población y muestra

La población objeto de estudio constituyeron 20 funcionarios judiciales del Juzgado de la Niñez y la Adolescencia de la circunscripción judicial de Caazapá, incluyendo la Psicóloga y la Trabajadora Social.

En cuanto a los auxiliares de Justicia, fueron consultados 15 Abogados independientes que litigan en el fuero de la Niñez, en la citada circunscripción Judicial, seleccionados por conveniencia, para lo cual se ha tenido en cuenta como criterio de inclusión principal que ejerzan en el fuero de la Niñez y la Adolescencia en la Circunscripción Judicial de Caazapá.

Circunscripción judicial de Caazapá	POBLACIÓN	MUESTRA
Funcionarios judiciales	20	20
Auxiliares de justicia	15	15

Variables de investigación

La variable estudiada es una variable compleja, multidimensional. Del cual se desprenden 4 dimensiones a estudiar en forma específica partiendo de los objetivos de investigación. A su vez las dimensiones se desglosan en sus respectivos indicadores.

Aspectos éticos

Durante todo el proceso de investigación se respetó la información que se considere confidencial y se mantendrá en el anonimato la identidad de las personas que participen en la proporción de datos. Para la información recabada de fuentes secundarias se respetará los derechos y todos los casos se mencionarán el origen y se expresará la fuente específica en el formato solicitado.

Marco analítico

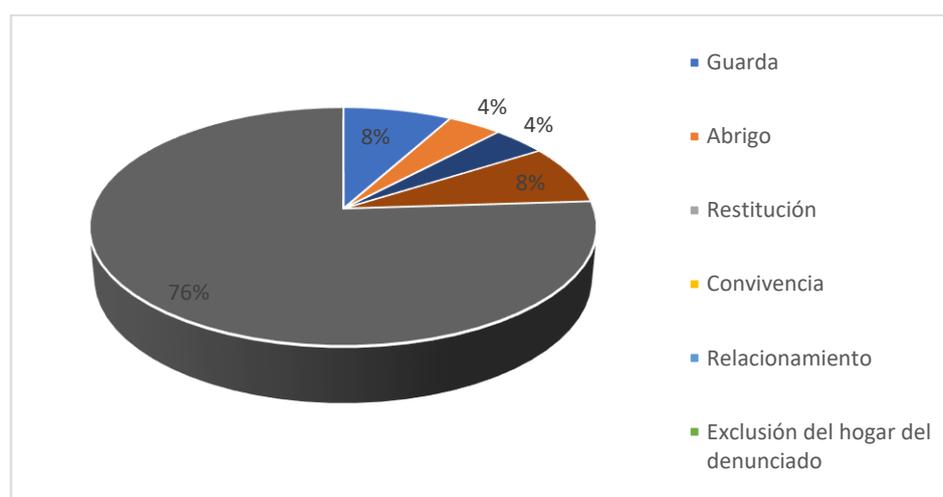
Presentación de Resultados

La presentación de resultados se realiza con tablas y figuras

Tabla 1. *Medidas cautelares de protección en el fuero de la Niñez y la Adolescencia*

Detalle	Porcentaje
Analizar el contenido de la Ley 5486	20 %
Recursos para funcionarios especializados. Familias acogedoras. Equipos interdisciplinarios	80 %
Total	100 %

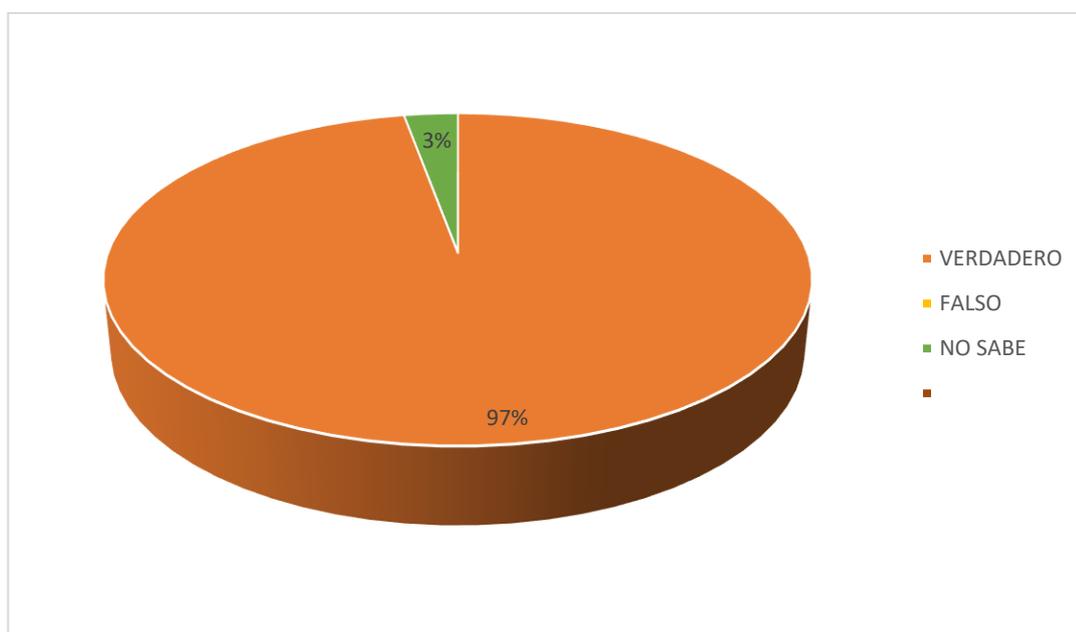
Figura 1. *Medidas cautelares de protección en el fuero de la Niñez y la Adolescencia*



Comentario: la figura 1, muestra que un 76 % ha respondido que todas las respuestas son correctas, lo que significa que la gran mayoría de la población encuestadas, identifica perfectamente cuales son las medidas de abrigo, contenidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia

Tabla 2. *Características del procedimiento*

Detalle	Porcentaje
Verdadero	97 %
Falso	3 %
Total	100 %

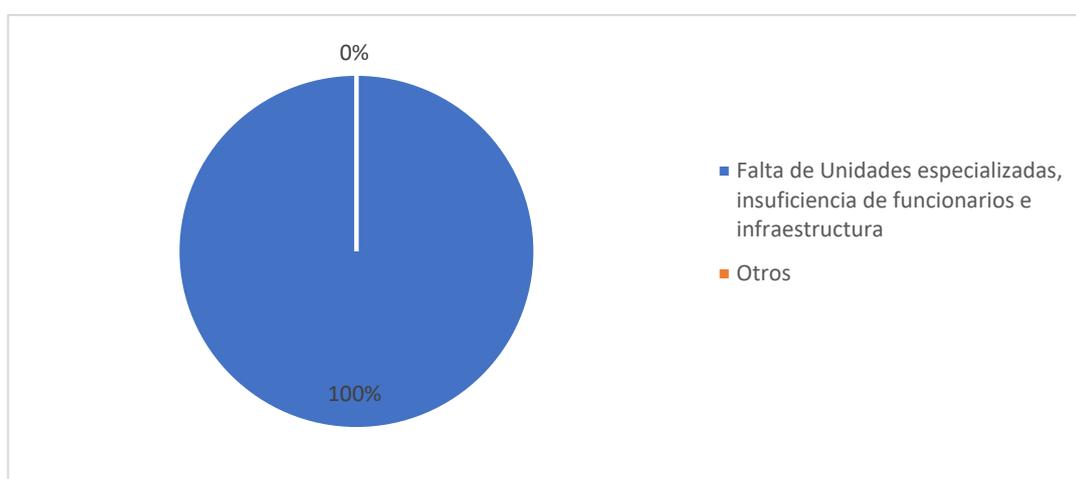
Figura 2. *Características del procedimiento*

Comentario: De la interpretación de la figura, se desprende que una mayoría absoluta de la muestra conoce las características del procedimiento, pues un 97% respondió correctamente.

Tabla 3. Factores que impiden la efectividad de las medidas cautelares dictadas por el juzgado

Detalle	Porcentaje
Falta de unidades especializadas. Falta de funcionarios. Falta de infraestructura	100 %
Total	100 %

Figura 3. Factores que impiden la efectividad de las medidas cautelares dictadas por el juzgado



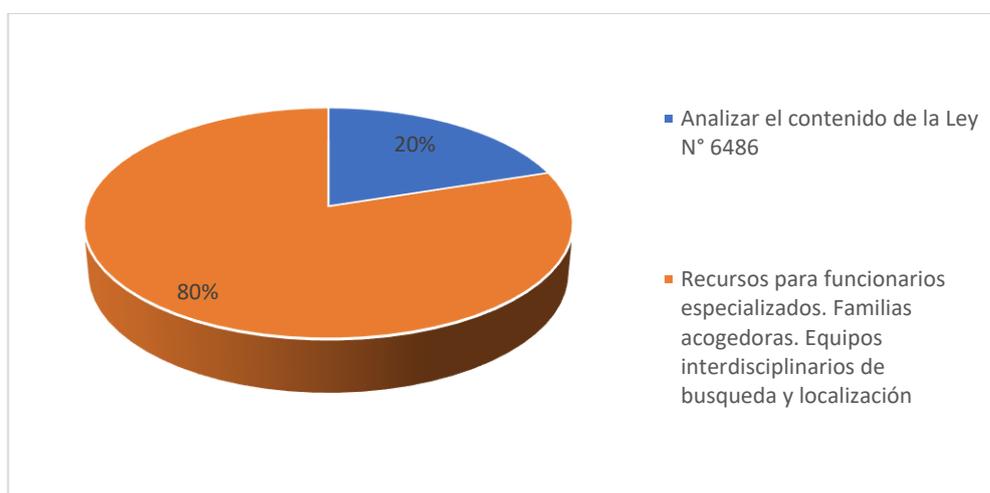
Fuente: Elaboración propia

Comentario: El figura 3 revela que la totalidad de la muestra consultada coincide en que los factores que impiden la efectividad de las medidas cautelares son la falta de unidades especializadas, y la insuficiencia de funcionarios e infraestructura

Tabla 4. *Detalles que deberían ser incluido para un modelo de gestión que se adecue las necesidades específicas de Ley 6486/2020.*

Detalle	Porcentaje
Analizar el contenido de la Ley 5486	20 %
Recursos para funcionarios especializados. Familias acogedoras. Equipos interdisciplinarios	80 %
Total	100 %

Figura 4. *Detalles que deberían ser incluido para un modelo de gestión que se adecue las necesidades específicas de Ley 6486/2020.*

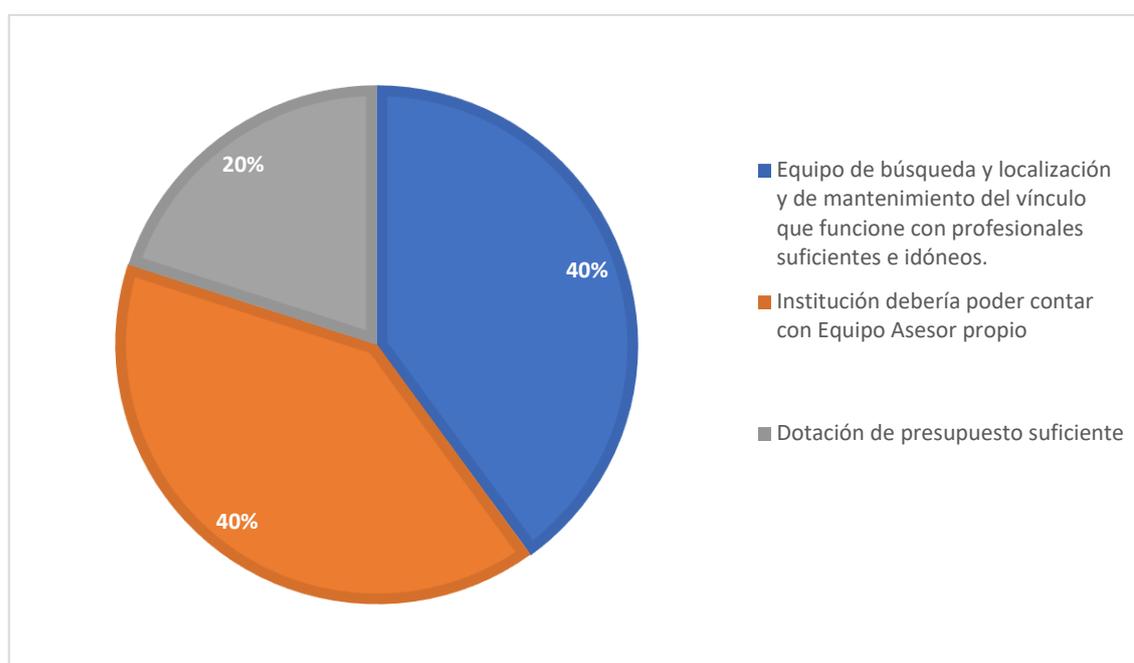


Comentario: la figura 4 revela que según manifestaron los encuestados; para mejorar el cumplimiento de las medidas, los detalles que deberían ser incluido para un modelo de gestión que se adecue las necesidades específicas de Ley 6486/2020., son los recursos financieros especializados, familias acogedoras, equipos interdisciplinarios de búsqueda y localización. Se ha consultado también sobre las posibles soluciones que podrían proponer para la obtención y ejecución de las Políticas Públicas: en tal sentido, estas fueron las ideas recogidas: Cada Institución debería poder contar con Equipo Asesor propio, realidad que es más visible en las circunscripciones judiciales del interior. Cada circunscripción debería poder contar con equipo de búsqueda y localización y de mantenimiento del vínculo que funcione con profesionales suficientes e idóneos.

Los Recursos con que cuenta el Poder Judicial son escasos, la Defensa Pública no tiene suficientes vehículos y el Ministerio de la Niñez debe hacer malabarismos para poder cumplir con los plazos.

Tabla 5. Posibles soluciones para la obtención y ejecución de políticas públicas

Detalle	Porcentaje
Profesionales idóneos para equipo de búsqueda y localización	40 %
Equipo Asesor propio	40 %
Presupuesto suficiente	20 %
Total	100 %

Figura 5. Posibles soluciones para la obtención y ejecución de políticas Públicas

Comentario: A la consulta sobre las posibles soluciones para la obtención y ejecución de políticas Públicas, el 40% respondió que cada Institución debería poder contar con Equipo Asesor propio, otro 40 % considera que cada circunscripción debería poder contar con equipo de búsqueda y localización y de mantenimiento del vínculo que funcione con profesionales suficientes e idóneos, y un 20 % opina que se debe contar con Dotación de presupuesto suficiente

Conclusión

De la Investigación realizada se desprenden las siguientes conclusiones

Determinar el conocimiento que posee los auxiliares de justicia de la Circunscripción Judicial de Caazapá, en relación a las medidas cautelares de protección para la reinserción del niño o adolescentes en su núcleo familiar.

Las medidas cautelares de protección del fuero de la Niñez y la adolescencia son guarda con familia ampliada, guarda con familia acogedora, guarda con terceros no parientes; además, de la medida cautelar de abrigo y restitución. Otras medidas cautelares aplicadas también fueron de la exclusión del hogar del denunciado, internación u hospitalización (UTI), fijación provisoria de alimentos, régimen de convivencia, relacionamiento y las demás establecidas por el Juez, según el Código de la Niñez y la Adolescencia, considerando el interés superior del niño, niña y adolescente

Las medidas cautelares de protección como medio para la reinserción del niño o adolescente en su núcleo familiar son el acogimiento familiar, abrigo residencial y alojamiento con fines educativos

Los efectos de la medida cautelar en el fuero de la niñez, son aquellos tendientes a garantizar los derechos de la niñez a vivir en familia

En cuanto a los factores que impiden la efectividad de las medidas cautelares dictada por el juzgado y que afecten el cumplimiento de plazos específicos establecidos en la Ley 6486/2020 son: La insuficiencia de funcionarios tanto en el Poder Judicial como en la Defensoría. Falta de infraestructura, tanto edilicia como de vehículos, equipos informáticos. Gran cantidad de expedientes tramitados en los Juzgados. Los Juzgados de Niñez tramitan no solo juicios de Guarda o Abrigo sino también sinnúmero de expedientes. Falta de fuero especializado en cumplimiento de la Ley 6486/2020.

La investigación de campo reveló que los funcionarios judiciales y otros actores de justicia, tienen conocimiento suficiente sobre las medidas cautelares de protección, apartándose así de lo establecido de la Hipótesis inicial.

Recomendaciones

En relación a las directrices para una gestión de calidad, es necesaria la creación de unidades específicas de trabajo, con infraestructura propia, edilicia, movilidad, equipos informáticos y de comunicación; presupuesto suficiente; funcionarios, propios, cantidad necesaria, especializados y motivados.

Con referencia a posibles soluciones para la obtención y ejecución de las Políticas Públicas, todo pasa por el Presupuesto, hace falta políticas públicas de mejoramiento del Fuero Niñez y Adolescencia tanto en la esfera del Poder judicial como en el Gobierno Central. Algunas políticas a implementarse podrían ser: Dotar a cada Institución debería poder contar con Equipo Asesor propio, un equipo de búsqueda y localización y de mantenimiento del vínculo que funcione con profesionales suficientes e idóneos.

Una buena distribución del presupuesto, es necesario y conveniente designar un equipo técnico encargado exclusivamente del acompañamiento familiar, a fin de fortalecer, acompañar y orientar a los miembros de las familias para solucionar éstos problemas, ya sean vicios, maltratos, la falta de educación que deriva en negligencia, etc. Logrando así no solo la distribución equitativa del trabajo, sino también que esto redunde en beneficio de nuestro sujeto de protección llegando a cumplir con el objetivo de que hijos-padres-familia ampliada, vivan juntos y con dignidad.

Bibliografía

Casco Pagano, H. (2013). Código Procesal Civil Comentado y Concordado (Décimo tercera ed.). (H. Casco Pagano, Ed.) Asunción, Paraguay.

Dirección de Protección Especial de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia; Organización Andares; Buenos Vecinos; KOICA. (2018).

Encina, C. (2020) El abrigo como medida cautelar temporal devenida a institucionalización permanente. Obtenido desde <https://www.cdia.org.py/2020/11/18/el-abrigo-como-medida-cautelar-temporal-devenida-a-institucionalizacion-permanente/>

Niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo en Paraguay Cifras y avances al 2017. Arandurá.

Foucault, M. (2010). Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión (Segunda ed.). Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

Ministerio de la Defensa Pública. (2019). No más niños y niñas archivados. Asunción.

Naciones Unidas. (2009). Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños . Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños .

OMS/OPS. (2010). Organización Mundial para la Salud. Obtenido de . www.who.int/entity/maternal_child_adolescent/documents/9789241597494/es/

Pucheta de Correa, A. (1997). Derecho del menor. Instituciones. Protección prenatal y alimentos. Editorial La Ley Paraguaya S.A. Asunción.

Pucheta de Correa, A. (2005). Manual de Derecho de la niñez y la adolescencia. Ediciones de la Universidad del Pacífico. Asunción.

Zermatten Jean, The best Interest of the Child in working report de l'Institut international des Droits de l'Enfant : Children's rights and Burma, IDE 2002., p.22

UNICEF. (2005). Libro del Código de la Niñez y la Adolescencia y Leyes complementarias. Asunción: Grafitec S.A.

ANEXO I

Instrumento de recolección de datos

Responsable: Monica Carolina Amarilla y Rolandi Gustavo Girland

Señor/a funcionario y / o Auxiliar de Justicia

Me complace dirigirme a Usted, para ponerle su conocimiento que me encuentro elaborando un trabajo de investigación, que lleva por título “Medidas cautelares de protección en el fuero de la Niñez y la adolescencia ” para lo cual tengo el honor de invitarle a participar en la mencionada investigación.

Si acepta participar en esta investigación, se le solicitará responda a unas preguntas relacionadas al tema.

El participar en este estudio le tomará entre 5 - 10 minutos. Este estudio no acarreará ningún riesgo para usted; tampoco recibirá ningún pago por su participación.

Muchas Gracias

Guía de Entrevista

Señor funcionario y / auxiliar de Justicia

¿Cuáles son las medidas cautelares de protección en el fuero de la Niñez y Adolescencia?

¿cuáles son los factores que afecten el cumplimiento de plazos específicos establecidos en la Ley 6486/2020.

¿Podría indicar algunas directrices para una gestión de calidad?

¿Qué soluciones posibles soluciones podría proponer para la obtención y ejecución de las Políticas Públicas?

De acuerdo a su experiencia, que detalles debería ser incluido para un modelo de gestión que se adecue las necesidades específicas de Ley 6486/2020?

Muchas gracias