

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Sociales y
de la Justicia



Recursos administrativos en el proceso de adopciones

-Tesis de Licenciatura-

Enguel Ottoniel López Escobar

Guatemala, junio 2019

Recursos administrativos en el proceso de adopciones

-Tesis de Licenciatura-

Enguel Ottoniel López Escobar

Guatemala, junio 2019

Para efectos legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º, literal h) del Reglamento de Colegiación del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, **Enguel Ottoniel López Escobar** elaboró la presente tesis, titulada Recursos administrativos en el proceso de adopciones.

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Vicerrectora Académica Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrector Administrativo M. A. César Augusto Custodio Cobar

Secretario General EMBA. Adolfo Noguera Bosque

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Decano Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera

Vice Decana M. Sc. Andrea Torres Hidalgo

Director de Carrera M. A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán

Coordinador de Sedes M. Sc. Mario Jo Chang

Coordinador de Postgrados y

Programa de Equivalencias Integrales M.A. José Luis Samayoa Palacios

Coordinadora de Procesos académicos Licda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, cuatro de enero de dos mil diecinueve. -----
En virtud de que el proyecto de tesis titulado **RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROCESO DE ADOPCIONES**, presentado por **ENGUEL OTTONIEL LÓPEZ ESCOBAR**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), reúne los requisitos de esta casa de Estudios, es procedente **APROBAR** dicho punto de tesis y para el efecto se nombra como Tutor a la **MGTR. ANA BELBER CONTRERAS MONTOYA DE FRANCO**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

c.c. Archivo

Mgtr. Ana Belber de Franco

Guatemala, 1 de abril de 2019

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

Estimados Señores Miembros:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia al nombramiento que me fuera dado como **tutora** del estudiante **Enguel Ottoniel López Escobar**, carné **201706024**. Al respecto indicó lo siguiente:

- a) Se brindó acompañamiento al estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada **Recursos administrativos en el proceso de adopciones**.
- b) Durante ese proceso le fueron sugeridas correcciones que realizó conforme los lineamientos proporcionados.
- c) Habiendo leído la versión final del documento, se establece que el mismo constituye un estudio serio en torno al tema investigado, cumpliendo con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los trámites de rigor.

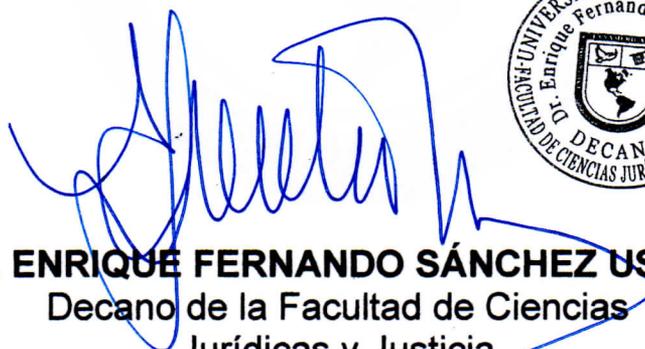
Atentamente,


Ana Belber de Franco



UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, dos de abril de dos mil diecinueve. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROCESO DE ADOPCIONES**, presentado por **ENGUEL OTTONIEL LÓPEZ ESCOBAR**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), ha cumplido con los dictámenes correspondientes del tutor nombrado, se designa como revisor metodológico a la **LICDA. GLADYS JEANETH JAVIER DEL CID**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su dictamen en forma pertinente.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

c.c. Archivo

Guatemala, 05 de junio de 2019

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

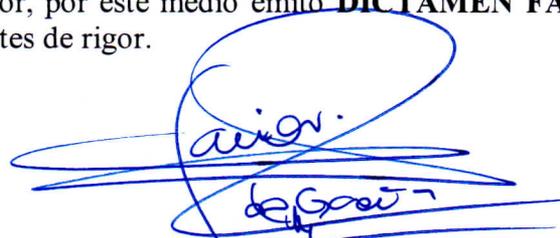
Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **revisora** de la tesis de la estudiante **López Escobar Enguel Ottoniel** carné **201706024** titulada **Recursos administrativos en el proceso de adopciones**. Al respecto se manifiesta que:

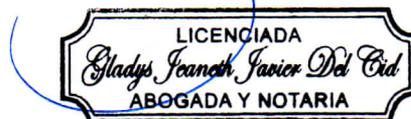
Al respecto me permito manifestarles que, la versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y de fondo, estableciendo que la misma constituye un estudio serio, que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



Licda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid
Abogada y Notaria



ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: ENGUEL OTTONIEL LÓPEZ ESCOBAR
Título de la tesis: RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROCESO DE ADOPCIONES

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el (la) estudiante: ha desarrollado el proceso de investigación y redacción de su tesis de licenciatura.

Segundo: Que tengo a la vista los dictámenes del Tutor y Revisor, en donde consta que el (la) estudiante en mención ha completado satisfactoriamente los requisitos académicos y administrativos vigentes para el desarrollo de la Tesis de Licenciatura.

Tercero: Que tengo a la vista el documento, *declaración jurada del estudiante*, donde consta que el (la) estudiante autor de la presente tesis manifiesta, bajo juramento, que ha respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y ha reconocido los créditos correspondientes; así como la aceptación de su responsabilidad como autor del contenido de su Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

Se autoriza la impresión del documento relacionado en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 07 de junio de 2019.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia



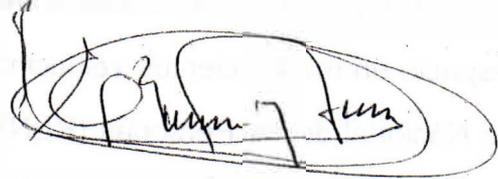
c.c. Archivo

En la ciudad de Guatemala, el día cinco de junio del año dos mil diecinueve, siendo las dieciocho horas en punto, yo, **Eduardo Rafael Rivera Figueroa**, Notario me encuentro constituido en la sede central de la Universidad Panamericana, ubicada en la Diagonal treinta y cuatro, treinta y uno guión cuarenta y tres zona dieciséis, de esta ciudad, en donde soy requerido por **Enguel Ottoniel López Escobar**, de treinta ocho años de edad, soltero, guatemalteco, coordinador de almacenes, de este domicilio, quien se identifica con Documento Personal de Identificación (DPI) con Código Único de Identificación (CUI) un mil ochocientos tres espacio diecinueve mil ciento treinta y dos espacio un mil doscientos veinticinco (1803 19132 1225), extendido por el Registro Nacional de las Personas (RENAP) de la República de Guatemala. El objeto del requerimiento, es hacer constar su **DECLARACIÓN JURADA** de conformidad con las siguientes cláusulas: **PRIMERA:** Manifiesta el señor **Enguel Ottoniel López Escobar**, bajo solemne juramento de Ley y advertido de la pena relativa al delito de perjurio, ser de los datos de identificación personal consignados en la presente y que se encuentra en el libre ejercicio de sus derechos civiles. **SEGUNDA:** Continúa manifestando bajo juramento el requirente: i) ser autor del trabajo de tesis titulado: "**Recursos administrativos en el proceso de adopciones**"; ii) haber respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y reconocido los créditos correspondientes; iii) aceptar la responsabilidad como autor del contenido de la presente tesis de licenciatura. No habiendo nada más que hacer constar, finalizo el presente instrumento en el mismo lugar y fecha de inicio, treinta minutos después, la cual consta en una hoja de papel bond, impresa en ambos lados, que numero, sello y firmo, a la cual le adhiero los timbres para cubrir los impuestos correspondientes que determinan las leyes respectivas: un timbre notarial del valor de diez quetzales con serie y número **AM – cero quinientos diecinueve mil ochocientos**

veinticinco (AM-0519825) y un timbre fiscal del valor de cincuenta centavos de quetzal con número un millón quinientos sesenta y cuatro mil setecientos sesenta (1564760). Leo lo escrito al requirente, quien enterado de su contenido, objeto, validez y demás efectos legales, la acepta, ratifica y firma con el Notario que autoriza. DOY FE DE TODO LO EXPUESTO.



ANTE MÍ:



Dedicatoria

A Dios, por su inmenso amor y por brindarme la sabiduría.

A mi madre, Gloria Martha Escobar Ávila

Por darme la vida.

A mi padre, Filadelfo Pablo López Rivera

Por sacarme adelante no importando las circunstancias y por creer en mí, recordando su frase “No importa si tengo que vender mis calzoncillos para que siga estudiando”

A mi hermana, Midred Sudenly López Escobar

Por estar siempre conmigo, ha sido mi ejemplo de superación.

A mi Esposa,

Por su peculiar forma de apoyarme.

A mis hijos, Elwood Emiliano López López y Edmond André López López

Por ser mi mayor fuente de inspiración y llenar mi vida de alegría.

A mi Abuela, Dominga Tomasa Rivera (QPD)

Por sus enseñanzas para ser una persona de bien.

A mis hermanos, por estar siempre muy pendiente de mi persona.

A mis tías, Catalina López Rivera y Marilú Escobar

Por su incondicional apoyo en los momentos más difíciles de mi vida.

Al respetable señor, Amado López y familia

Por su apoyo económico desinteresado.

A la gerente de logística de Pepsico, Ana Cecilia Gonzalez

Por presionarme para terminar mi carrera.

Al distinguido Licenciado Domingo Rivera,

Por su aliento y empuje para finalizar mi objetivo.

A mi amiga, Ericka Sofia López Rodríguez

Por todo su positivismo y levantarme el ánimo en los momentos donde quise dejar todo por un lado.

Súper agradecido con todos...

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
De los recursos administrativos	1
Ley de Adopciones	21
Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad	36
Conclusiones	52
Referencias	54

Resumen

La presente investigación partió de los recursos administrativos, que son los medios de impugnación que deben utilizar los sujetos para impugnar una resolución que les sea desfavorable, esto lo deben hacer a través de los recursos de revocatoria y reposición respectivamente, con ello se tiene por agotada la vía administrativa y así mismo, se cumple con el principio de definitividad. Se abordó el tema de los recursos administrativos existentes en la legislación actual y la aplicación que estos tienen en el proceso de adopción; por lo tanto, también fue objeto de estudio la Ley de Adopciones Decreto número 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala, base fundamental para las consideraciones que fueron emitidas por la Corte de Constitucionalidad, en relación a los recursos administrativos derivados de las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Adopciones, el cual fue motivo de estudio.

Se desarrolló la estructura organizacional de dicha institución, identificando las principales funciones de cada dependencia con que cuenta el Consejo Nacional de Adopciones; se enfatizó en el procedimiento para la declaratoria de idoneidad de los solicitantes, como una de las varias actuaciones que realiza el Consejo Nacional de Adopciones y que suele finalizar con resoluciones que, al no ser

favorables a los sujetos solicitantes, estos las impugnan. Para el estudio de las impugnaciones de dichas resoluciones se analizaron expedientes de la Corte de Constitucionalidad y resoluciones del Consejo Nacional de Adopciones, en donde se evidenció las posturas de ambas instituciones en relación a los recursos administrativos y a la definitividad.

Palabras clave

Consejo Nacional de Adopciones. Proceso de Adopciones. Declaratoria de Idoneidad. Resoluciones. Recursos Administrativos.

Introducción

El Estado garantiza el respeto a los derechos de los administrados, procurando el bien común y asegurando la efectiva tutela administrativa de los actos de la administración pública, en función de ello y en el marco del Derecho Administrativo, las entidades autónomas y descentralizadas del Estado, cuya actividad esté regulada por ley específica, esta deberá contemplar, por lo general, los diferentes recursos que pueden ser empleados por los sujetos para accionar contra los actos y resoluciones que emitan dichas entidades y con los cuales se pueda atender al principio de definitividad y dar por agotada la vía administrativa y en los casos en los que las leyes específicas no los lleguen a regular, se aplicarán supletoriamente los recursos administrativos contemplados en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

La garantía mencionada en el párrafo que precede también deberá manifestarse en los procesos administrativos de adopción que se tramiten ante el Consejo Nacional de Adopciones (CNA), entidad autónoma del Estado que se rige por una ley específica y en las resoluciones que emitan las autoridades de dicho Consejo en atención a las solicitudes de adopción que sean presentadas por las familias interesadas en adoptar a niños, niñas o adolescentes. De lo expuesto con anterioridad, parte el

presente trabajo de investigación, ya que, la Ley de Adopciones Decreto 77-2007 del Congreso de la República, que será objeto de estudio, no regula los recursos administrativos que pueden interponer como mecanismos de defensas los sujetos que son parte de un proceso administrativo de adopción; situación que los deja en un estado de indefensión ante las resoluciones del Consejo Nacional de Adopciones.

Como método de investigación se empleará el método deductivo, partiendo de la generalidad de los recursos administrativos la regulación y aplicación que hacen las diferentes leyes en las distintas áreas que regula el derecho administrativo, para luego caer en la particularidad de los recursos administrativos en el proceso de adopción, mismo que se encuentra regulado en el Decreto número 77-2007 del Congreso de la República, Ley de Adopciones y su reglamento.

Lo que se pretende demostrar con este trabajo de investigación es la dificultad que presentan los sujetos parte dentro de un proceso administrativo de adopción en cuanto a recurrir las resoluciones que emanan del Consejo Nacional de Adopciones debido a la laguna de ley que existe con relación a los recursos administrativos en la Ley de Adopciones Decreto número 77-2007 del Congreso de la Republica, así mismo, comprobar que con ello se viola el derecho de defensa de los sujetos solicitantes.

En segundo plano se analizarán los recursos administrativos dentro del procedimiento de adopciones y algunos de los contemplados en otras entidades autónomas del Estado para establecer cuáles se encuentran regulados y los alcances que tienen los mismos; de igual manera se analizarán las funciones y estructura organizacional de Consejo Nacional de Adopciones, en cuanto a la aplicabilidad de los recursos administrativos, y por último se examinarán resoluciones de la Corte de Constitucionalidad, relacionadas con los recursos administrativos planteados dentro del proceso de adopciones, para establecer la postura que ha tomado la referida corte en los procesos relacionados al tema de adopciones.

Para lograr los objetivos planteados, se iniciará con el desarrollo en el primer subtítulo de los recursos administrativos como medios de impugnación y como parte esencial de la vía administrativa, así mismo, se estudiará del principio de definitividad en general. En seguida se identificarán los recursos establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo y como deberían de encuadrar dentro del proceso de adopciones; para ellos será importante conocer el objeto de la Ley de Adopciones y la estructura organizacional del Consejo Nacional de Adopciones, lo que ayudará a tener la claridad de las funciones que realiza cada dependencia; y cuáles de ellas emiten resoluciones dentro del procedimiento para la declaratoria de idoneidad de los solicitantes.

Se finalizará el estudio examinando los expedientes de la Corte de Constitucionalidad los cuales dejarán un panorama más claro sobre la ruta a seguir por los sujetos ante las resoluciones que emitan las autoridades del Consejo Nacional de Adopciones en los procesos de adopciones, para finalizar con las conclusiones respectivas.

De los recursos administrativos

Por regla se reconoce a los ciudadanos la posibilidad de impugnar las decisiones administrativas por medio de recursos, lo cual garantiza la adecuada gestión de los intereses generales. Los afectados tienen derecho de pedir, por medio de los recursos administrativos, la intervención del funcionario superior o de no haber superior, que el mismo funcionario revise sus actuaciones para apegarlas a la ley.

Gabino Fraga (1985) define:

Los recursos administrativos constituyen un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo. (p. 47)

Recursos

Ante las diversas gestiones que realizan los sujetos interesados en la adopción ante el Consejo Nacional de Adopciones, es necesario contar con las herramientas adecuadas para impugnar las resoluciones que son desfavorables para los solicitantes, razón por la cual se cuenta con los recursos administrativos fundamentados en ley para que manifiesten la inconformidad y se revise la resolución emitida por la autoridad administrativa correspondiente.

Los recursos son instrumentos que legitiman a los sujetos del proceso de adopción para impugnar aquellos actos administrativos que les afectan de forma directa, sin necesidad de pasar o acudir a la vía judicial, es decir, le permiten reaccionar frente a una decisión o actuación que le perjudique.

Omar Garnica (2017) define recursos administrativos de la siguiente manera “Son el medio de que disponen los particulares para oponerse ante un acto o resolución administrativa. Estos son los únicos medios de impugnación ordinarios de toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma.” (p. 25)

Dentro de la legislación guatemalteca, los recursos administrativos se han regulado dentro de la normativa de varias instituciones autónomas y descentralizadas, como mecanismos diseñados para el control de la legalidad y la garantía de protección de los derechos de los administrados frente a las actuaciones de la administración pública. Constituyen de esta manera una premisa fundamental para garantizar el estado de derecho, como se muestra a continuación:

Ley Reguladora	Entidad	Recurso	Autoridad Impugnada	Autoridad que Conoce	Fundamento Legal
Decreto Numero 76-97 Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y del Deporte	Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	Revisión	Órganos Disciplinarios	Comité Ejecutivo	145
		Apelación	Comité Ejecutivo	Tribunal de Honor CDAG / Comité Olímpico	145
Decreto 2-95 Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	Apelación	Gerente del IGSS	Junta Directiva IGSS	52
Decreto Numero 12-2002 Código Municipal	Municipalidades	Revocatoria	Alcalde / Órgano Colegiado Municipal	Consejo Municipal	155
		Reposición	Consejo Municipal	Consejo Municipal	157
Decreto Numero 90-2005 Ley del Registro Nacional de las Personas	Registro Nacional de las Personas	Recursos Administrativos Ley de lo Contencioso Administrativo	Directorio / Director Ejecutivo	Directorio	88
Decreto Numero 41-2005 Ley del Registro de Información Catastral	Registro de Información Catastral	Recursos Administrativos Ley de lo Contencioso Administrativo	Consejo Directivo RIC / Dirección Ejecutiva Nacional	Consejo Directivo RIC	57
Decreto Numero 24-99 Ley del Fondo de Tierras	Fondo de Tierras	Recursos Administrativos Ley de lo Contencioso Administrativo	Consejo Directivo / Gerencia General	Consejo Directivo	41
Decreto Numero 77-2007 Ley de Adopciones	Consejo Nacional de Adopciones	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia.

Se puede decir que los recursos administrativos son un medio de control directo que los sujetos pueden utilizar para impugnar las resoluciones, dentro del proceso de adopción que le sean desfavorables, siempre dentro de la vía administrativa.

Medios de impugnación

Un derecho fundamental que regula la Constitución Política de la República de Guatemala es el derecho de petición, y es por ello que los administrados pueden realizar actos procesales cuando estén legitimados para combatir las resoluciones que le sean desfavorables, y lograr con

ello que revisen y evalúen de nuevo la resolución emitida por las autoridades administrativas.

Bolaños (2011) refiere el principio de impugnación o impugnabilidad de la siguiente manera:

La decisión de fondo que toma la administración cuando se concluye el procedimiento administrativo puede afectar desfavorablemente los derechos e intereses legítimos del o de los interesados. En consecuencia, luego de la modificación se puede usar el derecho de impugnar mediante la interposición del o de los recursos administrativos que otorga la ley, para que se revise la resolución por el mismo funcionario que la dictó o por otro. (p. 104)

Los medios de impugnación son aquellos actos que dentro del proceso administrativo de adopción los sujetos presentan para obtener un nuevo examen, total o parcial, a determinadas resoluciones, con el ánimo de obtener una nueva resolución, porque la actual no la estiman apegada a derecho, en la forma o en el fondo, o bien la consideran errónea en cuanto a la fijación de los hechos.

El derecho de los sujetos en las resoluciones administrativas y el ejercicio de la competencia en las resoluciones del proceso administrativo de adopción tienen que protegerse a manera de brindar los medios de orden legal para la obtención de la administración justa y equitativa.

Todo funcionario o autoridad administrativa de adopción, debe tener competencia legal para emitir resoluciones y ejecutar sus funciones. En sentido contrario, cuando no tienen competencia legal para actuar y realizar determinadas funciones administrativas, producen de forma inmediata un acto ilegal producto de la función desarrollada y el afectado por esa decisión puede interponer los medios legales de defensa siendo estos los medios de impugnación que la legislación aplicable le otorgue.

Vía administrativa

Los sujetos, antes de acudir o poner en movimiento cualquiera de los procesos judiciales, deben reconocer la competencia jurídica que la autoridad central tiene para conocer de forma previa sobre lo ocurrido en su ámbito, a esto se le conoce como la regla de agotamiento de la vía administrativa. La regla está concebida, para que la entidad administrativa conozca y resuelva sobre cualquier controversia que su omisión o actuación pueda producir en la esfera de derechos o intereses de los sujetos con anticipación a que sea sometido el desacuerdo a la función jurisdiccional.

Según Guzmán (2013) “El acto que no es firme es el que puede ser impugnado, sea por vía administrativa a través de los recursos administrativos (...) sea por vía judicial a través del proceso contencioso administrativo” (p.341).

En este sentido, dentro de los trámites generales que los sujetos interesados deben agotar, en la vía administrativa, deben contemplarse las diligencias previas al proceso de lo contencioso administrativo, mismas que sirven para trasladar el reclamo contra la administración, de las instancias internas del órgano administrativo, a los órganos jurisdiccionales. Lo anterior como presupuesto necesario para realizar el planteamiento del proceso contencioso administrativo, abarcando los procedimientos y recursos administrativos regulados en ley, considerando que el procedimiento administrativo es una serie ordenada de diligencias, pasos o etapas que todo particular realiza ante un órgano administrativo con la finalidad que este órgano emita una resolución administrativa favorable a su petición.

El agotamiento de la vía administrativa es el trámite obligatorio y necesario para trasladar el reclamo a los órganos jurisdiccionales, en términos sencillos y generales, para que opere el mencionado agotamiento, es indispensable el ejercicio en tiempo y forma de los recursos establecidos en ley para cada caso en especial y que se pueden

ejercer en sede administrativa. Ello tiene como consecuencia que, quien en esta sede determine o considere que sus derechos no han sido satisfechos de forma adecuada, puede acceder a la vía jurisdiccional.

Todo expediente administrativo, una vez admitido para su trámite, finaliza con una resolución administrativa emitida por la autoridad que conoció el expediente, esta resolución es susceptible de ser impugnada mediante el planteamiento de un recurso administrativo el cual debe evaluar o verificar un órgano superior si fuera el caso.

Es a partir de entonces cuando la vía administrativa queda agotada y procede acudir a la vía judicial. Dentro del marco correspondiente a la administración pública se realizan todos los trámites que los administrados soliciten y por consiguiente se le da una resolución a los recursos administrativos planteados ante los órganos que emiten dichas resoluciones. A todo este procedimiento o ruta evacuada se le denomina vía administrativa y por regulación legal de forma obligatoria debe agotarse esta vía para después obtener el derecho subsiguiente, o sea de poderse trasladar a la vía judicial por medio del proceso de lo contencioso administrativo o bien al recurso de amparo.

Proceso administrativo de adopción

Es una serie ordenada de diligencias, pasos o etapas, que se realizan ante el Consejo Nacional de Adopciones, con la finalidad que este órgano administrativo autónomo emita una resolución de fondo, con la cual se logre una resolución favorable, siempre y cuando se cumpla con todos los requisitos establecidos.

El decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo, contempla el trámite del procedimiento administrativo en general de la manera siguiente:

1. Se inicia con la solicitud o petición del particular, atendiendo el derecho de petición que tienen los particulares a solicitar ante el órgano administrativo y la obligación de este que tienen de tramitarlo y resolverlo, según artículos 28, 137, 248 de la Constitución Política de la República de Guatemala y artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.
2. Posteriormente se emite una providencia de trámite, se debe cumplir con todos los requisitos establecidos para que se admita para su trámite, se deben señalar las diligencias para formar el expediente administrativo, si no lo admite para su trámite el órgano está violando el derecho de petición del particular y este puede promover un recurso de amparo, así lo establece el artículo 1 segundo párrafo Ley de lo Contencioso Administrativo.
3. Continúa la notificación, se hace del conocimiento de los particulares las resoluciones que se emitan, puede ser de forma personal, citando al particular y ahí se le notifica o puede ser por correo certificado. Artículo 3 segundo párrafo Ley de lo Contencioso Administrativo.
4. Luego de la notificación se inicia la formación del expediente administrativo, se deben realizar las diligencias señaladas en la providencia de trámite. El expediente administrativo es la serie de documentos ordenados cronológicamente en los que se deja constancia de todas las diligencias que se desarrollan durante el trámite de un procedimiento administrativo.

5. Al realizarse la última de las diligencias señaladas, el expediente se encuentra en estado de resolver, el plazo para resolver es el que señale la ley específica, el cual nunca puede ser superior a treinta días para resolver y notificar. Artículo 1 segundo párrafo Ley de lo Contencioso Administrativo.
6. Luego la autoridad administrativa debe proferir una resolución de fondo, será emitida por la autoridad competente citando las normas jurídicas en que se fundamente, la cual debe ser razonada atendiendo el fondo del asunto, redactada con claridad y precisión. Artículos número 3 y 4 Ley de lo Contencioso Administrativo.
7. Por último, a través de una notificación, se debe hacer del conocimiento de los particulares las resoluciones que se emitan en un plazo que no exceda de treinta días, si el órgano no resuelve y tampoco notifica en treinta días desde que el expediente está en estado de resolver incurre en silencio administrativo.

Cabe resaltar que, en atención al principio de legalidad, toda institución del Estado debe enmarcar en ley los procedimientos administrativos que tramite a efecto de contar con sustento legal para las resoluciones que, en el marco de la tramitación de las solicitudes que les son planteadas, emitan las autoridades de dichas instituciones.

En tal sentido, el Consejo Nacional de Adopciones, entre otros, cuenta con un procedimiento específico normado en el Acuerdo Gubernativo número 182-2010, Reglamento de la Ley de Adopciones, para atender las solicitudes que son planteadas por las familias interesadas en ser declaradas idóneas para optar a una adopción.

Las resoluciones que en el marco legal emitan los órganos administrativos, pueden ser impugnadas mediante los recursos establecidos en la legislación, cuando sean desfavorables a los administrados, mismos que se explicarán a continuación.

Recurso de revocatoria

Cuando un órgano administrativo emite una resolución, y esta no es favorable a los intereses del particular, esta resolución puede ser revocada a petición de parte; asimismo, el órgano puede revocar de oficio su resolución siempre y cuando no haya sido consentida por el interesado. Se entiende que la resolución se tendrá por consentida si no ha sido impugnada dentro del plazo de cinco días siguientes al de la notificación así lo regula el Art. 7 y 9 Ley de lo Contencioso Administrativo.

La revocatoria es un recurso administrativo que procede en contra de las resoluciones emitidas por una autoridad administrativa que posee superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. En la doctrina se le conoce como recurso de alzada o de revisión jerárquica y que debe ser interpuesto ante el órgano que dictó la resolución quien debe elevar las actuaciones a la autoridad superior. En el mismo orden de ideas, Calderón (2013) argumenta que el recurso de revocatoria es un medio de impugnación que en doctrina se le denomina el recurso de alzada, considerando que se plantea contra las resoluciones emitidas por un órgano subordinado y el superior jerárquico de ese órgano administrativo es el que debe resolverlo.

De tal manera que, si el órgano ante quien se plantea el recurso de revocatoria es subordinado, deberá, sin más trámite, elevar el expediente al superior jerárquico para que lo conozca y sea resuelto por este. En el marco del tema que se aborda, se considera que las resoluciones que emita el Director General del Consejo Nacional de Adopciones son susceptibles de ser impugnadas mediante la interposición de un recurso de revocatoria que debería ser resuelto por el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Adopciones por ser dicho órgano colegiado, la autoridad máxima del Consejo Nacional de Adopciones.

El Decreto número 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo, contempla el trámite del recurso de revocatoria de la manera siguiente:

1. Interposición, lo puede interponer quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo, contra las resoluciones dictadas por autoridad que tiene superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad, en un plazo de cinco días siguientes de notificada la resolución, se interpondrá de forma escrita en memorial cumpliendo los requisitos establecidos, y se plantea ante la autoridad que emitió la resolución. Artículos 7, 10 y 11 Ley de lo Contencioso Administrativo.
2. Admisión y elevación, se emite una providencia de trámite, admitiendo o rechazando el recurso, en dicha providencia se ordena elevar el expediente con informe circunstanciado al respectivo ministerio o al órgano administrativo superior de la entidad, esta providencia debe notificarse, y se elevará en un plazo de cinco días. Si no se admite el recurso para su trámite, se podrá interponer el recurso de amparo, ya que, se está violando el derecho de petición, lo que se pretende al interponer este recurso es que se le ordene al órgano correspondiente que le dé trámite al recurso interpuesto. Artículo 8 Ley de lo Contencioso Administrativo.
3. Siguiendo el orden normal del proceso, la autoridad superior recibe el expediente y concede audiencia a los interesados, al órgano asesor y a la Procuraduría General de la Nación en un plazo de cinco días en cada caso, se puede omitir la audiencia al órgano asesor cuando el órgano administrativo carezca de asesoría jurídica o técnica, es

importante mencionar que no se puede alterar el orden de las audiencias. Artículos 12 y 13 Ley de lo Contencioso Administrativo.

4. Diligencias para mejor proveer, cabe mencionar que no es un auto sino una providencia, el órgano administrativo solo si lo estima conveniente puede señalar diligencias para mejor resolver el asunto, en un plazo de diez días después de evacuar las audiencias, en este momento el expediente se encuentra en estado de resolver. Artículo 14 Ley de lo Contencioso Administrativo.
5. Resolución, en un plazo de quince días resuelve, desde que el expediente está en estado de resolver, debe examinar la totalidad de la juridicidad, no se debe limitar por lo expresamente impugnado, debe resolver de acuerdo al bien común, por lo tanto, puede resolver más de lo que le han solicitado. En la resolución puede confirmar, revocar o modificar (toda resolución de fondo debe ser notificada) con esta resolución se agota la vía administrativa y en caso, la resolución sea desfavorable se acude a la vía judicial a iniciar el proceso contencioso administrativo. Si el órgano administrativo no emite resolución, o no la notifica dentro de los treinta días desde que el expediente se encuentra en estado de resolver incurre en silencio administrativo adjetivo negativo. En virtud de lo anterior el particular tiene las siguientes opciones:

a) esperar de forma indefinida a que el órgano emita la resolución cuando le favorezca; b) dar por agotada la vía administrativa, y por resuelto desfavorablemente el recurso, para acudir al proceso contencioso administrativo; c) promover una acción constitucional de amparo, para que el tribunal le ordene al órgano administrativo emitir una resolución. Artículo 15 Ley de lo Contencioso Administrativo.

En el marco de la temática que se aborda, los particulares pueden plantear solicitudes de adopción ante el Consejo Nacional de Adopciones con el fin de lograr un declaratoria de idoneidad que les permita adoptar a un niño, niña o adolescente. Si como resultado de la solicitud planteada, los interesados obtengan una resolución desfavorable por parte de la Dirección General del Consejo Nacional de Adopciones, los sujetos podrían interponer el recurso de revocatoria. Asimismo, podrían proceder las entidades que hubieran planteado una solicitud de

autorización para el funcionamiento de hogares de protección y abrigo temporal, entre otras que son susceptibles de impugnación.

En otras palabras, los sujetos interesados, una vez notificados de la resolución de fondo desfavorable a sus intereses, podrían interponer el recurso de revocatoria ante el Director General del Consejo Nacional de Adopciones, con el fin de que este eleve las actuaciones al Consejo Directivo en su calidad de autoridad inmediata superior para que conozca y resuelva el recurso planteado.

Recurso de reposición

El recurso de reposición es otro mecanismo de defensa que pueden emplear los particulares en contra de las resoluciones dictadas por los ministros y por las autoridades administrativas superiores (individuales o colegiadas) de las entidades descentralizadas o autónomas. El recurso de reposición lo resuelve el mismo órgano superior que conoció y emitió la primera resolución, es decir que el superior jerárquico es el encargado de resolver los recursos de revocatoria planteados en contra de un subordinado y el de reposición que se plantee en contra de sus propias resoluciones; esta facultad no es atribuida a los subordinados.

Como regla general se debe contemplar que los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma son los recursos administrativos de revocatoria y reposición según el artículo 17 de la ley de lo Contencioso Administrativo; sin embargo, existen excepciones, relativas a los recursos contemplados en leyes específicas, en cuyo caso deberán plantearse los medios de impugnación conforme a la ley respectiva, según artículo 17 bis de la Ley de lo Contencioso Administrativo:

Se exceptúa en materia laboral y en materia tributaria la aplicación de los procedimientos regulados en la presente ley, para la sustanciación de los recursos de Reposición y Revocatoria, debiéndose aplicar los procedimientos establecidos por el Código de Trabajo y por el Código Tributario, respectivamente.

El Decreto número 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo, contempla el trámite del recurso de reposición que es muy parecido al recurso de revocatoria detallado con anterioridad, la única diferencia, consiste en que la resolución que se impugna fue emitida por el máximo órgano administrativo o ministro. Por tal motivo solo se hará referencia al paso número 1 relativo a la interposición, siendo éste el que se diferencia del recurso de revocatoria:

1. Interposición. El recurso de reposición se interpone en contra de las resoluciones dictadas por los ministros y en contra de las dictadas por autoridades administrativas superiores (individuales o colegiadas) de las entidades descentralizadas o autónomas, que carecen de un superior jerárquico y debe ser planteado dentro del plazo de cinco días siguientes a la notificación de la resolución. La forma de interponer el recurso es escrita por medio de un memorial, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo

11 Ley de lo Contencioso Administrativo, se interpone ante la autoridad superior que haya emitido la resolución (ministro o máxima autoridad), teniendo legitimación el particular que en el expediente haya sido parte o aparezca con interés. Artículos 9, 10 y 11 Ley de lo Contencioso Administrativo. (Congreso de la República de Guatemala, 1996).

Después de interpuesto el recurso de reposición, debe atenderse el procedimiento que la ley señala para el recurso de revocatoria.

En el marco de las actividades que se desarrollan en el Consejo Nacional de Adopciones, específicamente de conformidad con las funciones que corresponden al Consejo Directivo de esa institución, según lo regulado en el artículo 19 del Decreto 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Adopciones, se estima que el recurso de reposición no es aplicable, ya que esa máxima autoridad no emite resoluciones dentro del procedimiento administrativo de adopción, considerando lo regulado en el artículo 17 del Acuerdo Gubernativo 182-2010 Reglamento de la Ley de Adopciones relativo a las funciones del Director General en cuya literal a) se establece que es este quien ejerce la jefatura y representación legal administrativa del Consejo Nacional de Adopciones.

El artículo 19 citado en el párrafo anterior, en su parte conducente establece “[...] Las funciones fundamentales del Consejo Directivo consisten en el desarrollo de políticas, procedimientos, estándares y

líneas directivas para el procedimiento de adopción.”. Por tal razón, se interpreta que dicha autoridad no interviene en ninguno de los procedimientos administrativos que se tramitan en el Consejo Nacional de Adopciones ya que estos son resueltos por la Dirección General.

Principio de definitividad

Este principio indica que es necesario agotar la vía administrativa, lo que significa que se han agotado todos los recursos ordinarios o medios legales de defensa que tengan los administrados con el objetivo de impugnar el acto reclamado. Para que proceda el recurso de amparo, es importante mencionar este principio porque más adelante, en el desarrollo del tema, se podrá analizar si se agota o no dicho principio. Es importante mencionar lo que regula la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, específicamente en su artículo 19. “Conclusión de recursos ordinarios. Para pedir amparo, salvo casos establecidos en esta ley, deben previamente agotarse los recursos ordinarios judiciales y administrativos por cuyo medio se ventilan adecuadamente los asuntos de conformidad con el principio del debido proceso”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1986).

El principio de definitividad se desarrolla en dos sentidos, respecto de los actos de autoridades distintas de los órganos jurisdiccionales encargados de emitir resoluciones, tal como órganos administrativos, y el no cumplimiento del principio puede originar la improcedencia de las actuaciones de garantías que tienen presupuestos de excepción específicos.

De acuerdo con el semanario judicial de la federación (2013), el primero, se da en sentido vertical, tradicionalmente denominado principio de definitividad, el cual consiste de forma específica en la obligación de agotar los recursos administrativos, medio de defensa legal por virtud del cual las resoluciones emitidas pueden ser modificadas, revocadas o confirmadas por las actuaciones de las autoridades distintas de los tribunales de justicia, como órganos administrativos. El segundo, en sentido horizontal, que no es más que la obligación de promover el recurso de amparo, cuando el acto que se pretende reclamar proceda de un procedimiento administrativo, de forma exclusiva contra la resolución definitiva que se dicte en dicho procedimiento. (Suprema Corte de Justicia de la Nación , 2013).

La definitividad, se establece como un principio procesal superior en el control de la justicia constitucional, reconoce un principio o requisito de procedencia, siendo esencial haberse cumplido con anterioridad la vía

administrativa a la interposición de la acción constitucional de amparo, puesto que su incumplimiento es un vicio insubsanable que presumiría un rechazo de la acción planteada, es por eso la importancia en la cual radica la condición que representa la definitividad para acceder a la justicia constitucional y como un vicio insubsanable para que la acción interpuesta prospere.

Dentro del Consejo Nacional de Adopciones el principio de definitividad pudiera contemplarse en la fase del procedimiento administrativo de adopción, si la ley que lo regula contemplara los recursos, y estos fueran agotados en su debido momento: y por otra parte, si luego de impugnada la resolución y resuelto el recurso, aun siguiera desfavorable para el interesado, este acudiría a la la fase o procedimiento administrativo judicial, por lo tanto, es importante tener claridad respecto a este principio, previo a acudir a una acción o recurso de amparo debe ser agotado en estas dos fases, siempre y cuando así sea procedente.

En este sentido, se puede observar que de aplicarse supletoriamente la Ley de lo Contencioso Administrativo, el principio de definitividad en la fase administrativa del procedimiento de adopción se podría agotar en el momento de interponer los recursos administrativos que contempla la ley en referencia; sin embargo, no es sino hasta que el órgano administrativo en este caso el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Adopciones

emite una resolución definitiva, por medio de la cual se confirma, revoca o modifica la resolución que fue objeto de la impugnación, a través de los recursos administrativos interpuestos. Con todo lo expuesto se puede decir que esta etapa se daría por concluida y en consecuencia causa definitividad.

De lo mencionado con anterioridad, la resolución definitiva emitida por el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Adopciones, en relación al recurso administrativo interpuesto da por agotada la vía administrativa del procedimiento administrativo, no obstante, existe la probabilidad o posibilidad que la resolución emitida aun afecte los derechos del administrado que impugnó la resolución inicial, por lo consiguiente el afectado puede continuar y acudir a la siguiente fase o etapa del procedimiento administrativo, es decir, la fase judicial.

De conformidad con el Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo, luego de agotados los recursos administrativos en el procedimiento de adopciones debería procederse a la fase judicial. La fase judicial, se puede decir de forma sencilla que es un procedimiento judicial que debe ser agotado, en atención al principio de definitividad antes de acudir al recurso o a la acción constitucional de amparo; del procedimiento judicial del cual se habla es el denominado proceso contencioso administrativo, siendo dicho proceso un medio de

impugnación judicial, el cual no debe confundirse con el recurso administrativo, este último se interpone de forma directa ante el órgano administrativo, en contraposición, el contencioso administrativo se interpone ante tribunales de jurisdicción privativa.

El proceso contencioso administrativo tiene como función controlar la actividad administrativa, es decir su objetivo fundamental es servir como una instancia fiscalizadora de todas las actuaciones realizadas por la administración pública, en este caso, las del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Adopciones, para garantizar que sus actuaciones no sean contrarias a derecho y perjudiquen a los administrados emitiendo resoluciones arbitrarias.

De lo mencionado con anterioridad, se establece que cuando el Director General del Consejo Nacional de Adopciones emite una resolución desfavorable de idoneidad, lo cual impide a las familias interesadas optar a la adopción de un niño, niña o adolescente, para agotar el principio de definitividad, dichas familias debieran acudir al Consejo Directivo para que se examine la decisión tomada por el Director General y si dicha resolución fuera confirmada por dicho órgano colegiado, podría entonces, acudir a la fase judicial, mediante un proceso contencioso administrativo o bien, mediante la interposición de una acción o recurso de amparo.

Ley de Adopciones

Es la normativa que regula todo lo referente a la adopción, establece los requisitos que debe llevar una solicitud de adopción, el procedimiento administrativo que se debe agotar y la estructura organizacional con la que cuenta el Consejo Nacional de Adopciones, sin dejar, por un lado, el Reglamento de la Ley de Adopciones contenido en el Acuerdo Gubernativo número 182-2010.

Objeto de la Ley

Antes de entrar a conocer el objeto de la Ley de Adopciones Decreto 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala es importante desarrollar de forma muy general sus antecedentes; en ese sentido, el Consejo Nacional de Adopciones, en los Lineamientos Técnicos del Equipo Multidisciplinario, indica como antecedentes lo siguiente:

Hasta finales del 2007, más de 25,000 niños guatemaltecos fueron dados en adopción internacional. La ausencia de mecanismos de control en los procedimientos, para establecer el origen del niño, hizo de la adopción una solución a la pobreza, perdiendo su espíritu y naturaleza. El 31 de diciembre de 2007 es, por lo tanto, una fecha histórica en Guatemala, ya que entraron en vigencia 2 instrumentos legales importantes: el convenio de la Haya relativo a la protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional y la Ley de Adopciones (Decreto 77-2007). Su aplicación, tiene como objetivo priorizar el interés superior del niño y promover procedimientos administrativos y judiciales ágiles y transparentes; así mismo, se crea el Consejo Nacional de Adopciones como Autoridad Central en la materia. (2015, p. 8).

De los antecedentes mencionados, cabe resaltar que, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de Adopciones, en Guatemala el trámite de la adopción se realizaba en jurisdicción voluntaria ante los oficios de un notario sin que existieran mayores controles ni garantías para los niños que eran dados en adopción; sin embargo, a partir del 31 de diciembre de 2007, el proceso de adopción se convierte en un procedimiento administrativo que es tramitado ante un organismo del Estado, mismo que fue creado por la ley en mención como una entidad autónoma del Estado, basado en la Constitución Política de la República de Guatemala que en su artículo 54 establece de forma clara que el Estado reconoce y protege la institución de la adopción declarando de interés nacional la protección de los niños huérfanos y abandonados.

Por otra parte, la Ley de Adopciones Decreto Número 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala, regula en el artículo número 1, el objeto y ámbito de aplicación de la Ley de Adopciones de la siguiente manera: “El objeto de la presente ley es regular la adopción como institución de interés nacional y sus procedimientos judicial y administrativo”.

Pese a lo contemplado en el referido artículo, específicamente en la parte conducente que establece “...regular (...) sus procedimientos judicial y administrativo”, es preciso resaltar que la Ley de Adopciones no

contempló los recursos administrativos que los particulares podrían utilizar para hacer valer su derecho de defensa ante las resoluciones que emitan las autoridades del Consejo Nacional de Adopciones y que no resulten favorables a sus intereses.

Consejo Nacional de Adopciones

Desde el momento que Guatemala pasó a ser país parte del Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional de La Haya en Guatemala (Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, 1993), se vio obligado a crear su propia normativa reguladora, así como su autoridad central en materia de adopción para la implementación del referido Convenio. En tal virtud, el Decreto 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Adopciones en el artículo 17, regula al Consejo Nacional de Adopciones de la siguiente manera:

Se crea el Consejo Nacional de Adopciones -CNA-, como una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. El Consejo Nacional de Adopciones será la Autoridad Central de conformidad con el convenio de la Haya. La sede del Consejo Nacional de Adopciones está en la capital de la República, sin embargo, para el cumplimiento de sus funciones, podrá establecer oficinas en los departamentos que se haga necesario y será la institución encargada de velar por el fiel cumplimiento de los trámites administrativos de todos los expedientes de adopción. (Congreso de la República de Guatemala, 2007).

De esa cuenta, el Consejo Nacional de Adopciones fue creado como una institución autónoma, que cuenta con varias dependencias para asegurar que se cumpla con los trámites administrativos de todos los expedientes de adopción que reciba por parte de los interesados en adoptar un niño, además, realiza las funciones establecidas en el artículo 19 del Decreto 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Adopciones, que en su parte conducente establece: “Las funciones fundamentales del Consejo Directivo consisten en el desarrollo de políticas, procedimientos, estándares y líneas directivas para el procedimiento de adopción”.

Considerando que el tema de las adopciones tomó un giro importante en Guatemala, al pasar a ser tramitadas ante un órgano administrativo autónomo del Estado, también se considera de suma importancia que la norma que rige dicha temática contemple los recursos procedentes para impugnar cada una de las resoluciones que se emitan en el marco, tanto de la Ley como del Convenio que le dio origen.

Estructura organizacional

Como en toda institución pública, el Consejo Nacional de Adopciones cuenta con una estructura orgánica con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las funciones que se le tienen asignadas en la Ley de

Adopciones. Se integra por un consejo directivo, una dirección general, un equipo multidisciplinario y una unidad de registro, como lo regula el artículo 18 del Decreto 77-2007 Ley de Adopciones:

La autoridad Central será el Consejo Nacional de Adopciones, que para el cumplimiento de sus funciones tendrá por lo menos las siguientes dependencias: a. Consejo Directivo, integrado en la forma que señala el artículo 19 de la presente ley; b. Dirección General; c. Equipo Multidisciplinario; d. Registro; e. Otros que sean establecidos en el reglamento de la presente ley. (Congreso de la República de Guatemala, 2007).

Posterior a ello, con la entrada en vigencia del Acuerdo Gubernativo número 182-2010, Reglamento de la Ley de Adopciones, y con base al inciso e. del artículo 18 de la ley, se crean otras dependencias siendo estas la subdirección general, la unidad de asesoría jurídica, la unidad de auditoría interna, la unidad de administración financiera, y una unidad de recursos humanos, como lo regula el artículo 4 del Acuerdo Gubernativo número 182-2010, Reglamento de la Ley de Adopciones.

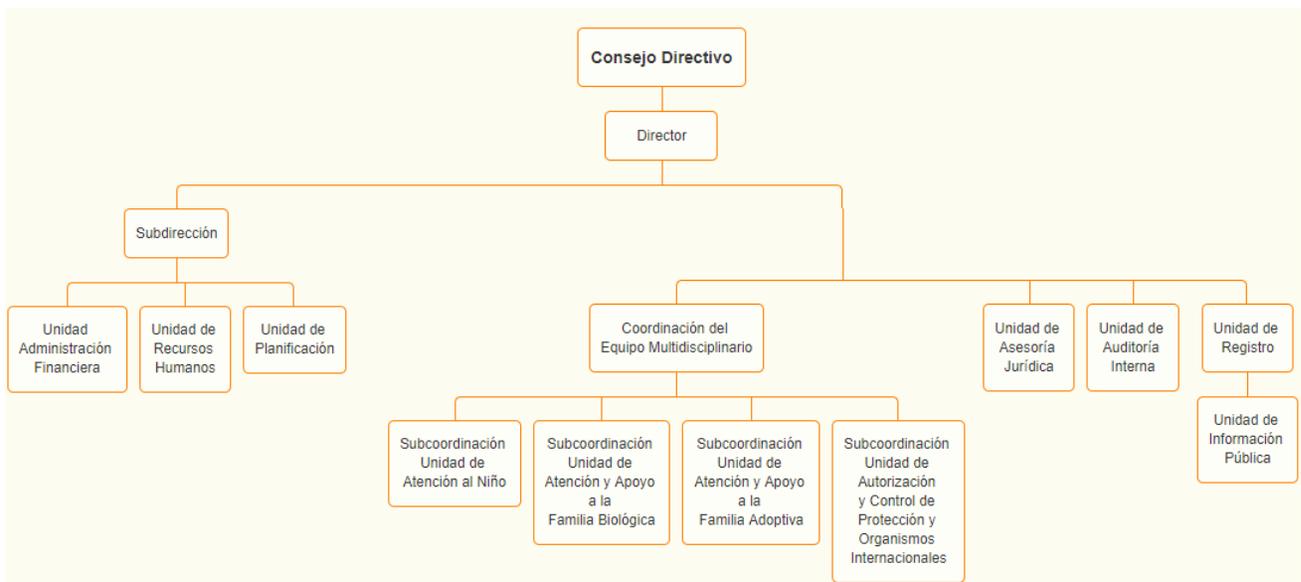
El Consejo Nacional de Adopciones, para el cumplimiento de sus funciones tendrá las dependencias siguientes: a. Consejo Directivo; b. Director General; c. Subdirector General; d. Equipo Multidisciplinario; e. Asesoría Jurídica; f. Registro; g. Auditoría Interna; h. Administración Financiera; i. Recursos Humanos; Además de las dependencias establecidas en el presente reglamento, el Consejo Nacional de Adopciones, podrá crear otras que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones. (Presidente de la República de Guatemala, 2010).

De lo dispuesto en la norma citada, se establece que el Consejo Nacional de Adopciones está facultado para crear las unidades que sean necesarias, en virtud de lo cual, fue creando unidades técnicas para la

tramitación de procedimientos específicos que competen a esa institución.

El Consejo Nacional de Adopciones, conocido por sus iniciales como CNA, tiene la estructura orgánica que se muestra a continuación:

Organigrama



Fuente: www.cna.gob.gt (Consejo Nacional de Adopciones, 2009).

Como se puede observar en la estructura organizacional del Consejo Nacional de Adopciones, el Consejo Directivo es la máxima autoridad del consejo, se compone de tres miembros titulares y tres miembros suplentes, designados por dos entidades del organismo ejecutivo y una entidad del organismo judicial siendo estas, el Ministerio de Relaciones

Exteriores, la Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia de la República y la Corte Suprema de Justicia, es importante mencionar que el consejo directivo está integrado por tres miembros con el propósito que las decisiones sean tomadas por unanimidad o por mayoría de votos, en cuyo caso serán tomadas por unanimidad con tres votos favorables y por mayoría con dos votos favorables y uno razonado. Es el órgano responsable de desarrollar las políticas, procedimientos, estándares y líneas directivas para el procedimiento de adopción.

La integración, funciones, funcionamiento, periodo de sesiones, quórum, y funciones de los integrantes del Consejo Directivo se encuentra regulado en los siguientes artículos: 19 del Decreto 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Adopciones, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 Acuerdo Gubernativo número 182-2010 Reglamento de la Ley de Adopciones. Dentro de las funciones reguladas en la ley y el reglamento mencionados anteriormente no se establece con exactitud quien debe conocer de los recursos administrativos que puedan interponer los sujetos.

De lo anteriormente señalado, se realiza un análisis jurídico integral y aplicando de forma supletoria la Ley de lo Contencioso Administrativo, se estima que dentro de las funciones del consejo directivo está la de conocer los recursos de revocatoria, que sean planteados en contra de las

resoluciones que dicte el Director General del Consejo Nacional de Adopciones, por ser la máxima autoridad del Consejo Nacional de Adopciones.

Por la naturaleza de las funciones que corresponden al Consejo Directivo del Consejo Nacional de Adopciones, de forma específica, en lo relativo al nombramiento del Director General, se desprende que es este el órgano administrativo al cual correspondería conocer los recursos que sean interpuestos en contra de las resoluciones que emita el Director General.

Director General: es la figura principal de administración del Consejo Nacional de Adopciones y responsable del correcto funcionamiento durante su gestión, su nombramiento lo realiza el Consejo Directivo cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 16 del Acuerdo Gubernativo número 182-2010 Reglamento de la Ley de Adopciones, el Director General actúa como representante legal de la institución, y debe cumplir con las funciones establecidas en el artículo 17 del Acuerdo Gubernativo mencionado con anterioridad, a su vez el artículo 18 del mismo cuerpo normativo, con relación al Director General, regula lo siguiente:

Es el jefe administrativo de la institución y representante legal del Consejo Nacional de Adopciones, responsable de su buen funcionamiento (...) Le compete definir, controlar y supervisar el trabajo de las dependencias y unidades que integran el Consejo Nacional de Adopciones, así como velar por el cumplimiento de las políticas, procedimientos estándares y lineamientos que dicte el Consejo Directivo en los procedimientos de Adopción... (Presidente de la República de Guatemala, 2010).

Al realizar un análisis jurídico e integral de la norma y aplicar de forma supletoria la Ley de lo Contencioso Administrativo, se puede sostener que las resoluciones emitidas por el Director General son susceptibles de impugnación por parte de los sujetos con interés legítimo. En el momento de ser interpuesto algún recurso administrativo el Director General se limitará únicamente a darle trámite elevándolo al Consejo Directivo quien debe conocer y solicitar antecedentes para poder resolver, en este caso el recurso de revocatoria ya sea confirmando, revocando o modificando la resolución emitida por el Director General.

Subdirector General: el nombramiento lo realiza el Director General en su calidad de jefe administrativo del Consejo Nacional de Adopciones, debe cumplir con los mismos requisitos y aptitudes que el Director General esto en virtud que en ausencia temporal o definitiva del Director General, el Subdirector General debe asumir todas las funciones reguladas en el artículo 17 del Acuerdo Gubernativo número 182-2010 Reglamento de la Ley de Adopciones, en el marco de las funciones propias que le competen al Subdirector General son las de carácter

administrativo toda vez que tiene a su cargo las siguientes dependencias: la unidad de administración financiera, la unidad de recursos humanos y la unidad de planificación, las funciones propias del Subdirector General están reguladas en el artículo 19 de dicho reglamento.

Equipo multidisciplinario: esta es una de las unidades que fue creada como innovación de la Ley, encargada de realizar todas las actividades sustantivas del Consejo Nacional de Adopciones que le permite cumplir con el mandato legal, de forma específica las que tienen relación con el proceso de adopción, que involucran tanto a los niños declarados adoptables como a las familias que manifiestan interés en la adopción, así mismo, se encarga de asesorar y orientar a las familias biológicas que presentan algún tipo de conflicto con la parentalidad y que manifiestan interés en dar a sus hijos en adopción procurando siempre la preservación familiar.

La coordinación del equipo multidisciplinario tiene a cargo las siguientes dependencias: subcoordinación unidad de atención al niño, subcoordinación unidad de atención y apoyo a la familia biológica, subcoordinación unidad de atención y apoyo a la familia adoptiva, subcoordinación unidad de autorización y control de protección y organismos internacionales. El artículo 20 del Acuerdo Gubernativo

número 182-2010 Reglamento de la Ley de Adopciones regula al equipo multidisciplinario de la siguiente manera:

El Equipo Multidisciplinario es la Unidad Técnica que asesora y realiza las actuaciones en los procedimientos técnicos administrativos señalados en la Ley de Adopciones y regulados en este Reglamento. Contará con el personal que sea necesario para el desarrollo de sus funciones. Se integrará por un equipo de profesionales colegiados activos y técnicos en diferentes disciplinas, con experiencia en programas de niñez y adolescencia.

Cabe resaltar que, si bien es cierto, el Equipo Multidisciplinario no emite resoluciones de fondo, si emite resoluciones de trámite, ante los cuales la ley tampoco regula recurso alguno para su impugnación.

Asesoría jurídica: la unidad de asesoría jurídica funciona desde el inicio del Consejo Nacional de Adopciones y con la emisión del Acuerdo Gubernativo número 182-2010 Reglamento de la Ley de Adopciones es desarrollado como un órgano asesor del Director General que asesora jurídicamente tanto al Director General como al Subdirector General y demás unidades técnicas administrativas del Consejo Nacional de Adopciones en cuanto a la aplicación de las normas que rigen la adopción entre otras.

Es responsable de dirigir promover y procurar todos los asuntos administrativos y judiciales en los que sea parte el Consejo Nacional de Adopciones en virtud de ello es esta la unidad responsable de dirigir y procurar todos los recursos de impugnación que sean planteados en

contra de las disposiciones y resoluciones que sean emanadas del Director General como jefe administrativo del Consejo Nacional de Adopciones. La unidad de asesoría jurídica se encuentra regulada en los artículos 23 y 24 del reglamento mencionado anteriormente. Todo lo relacionado a esta unidad se encuentra regulado en los artículos 29 del Decreto 77-2007 Ley de Adopciones, 25, 26 y 27 del Acuerdo Gubernativo número 182-2010 Reglamento de la Ley de Adopciones.

De conformidad con el organigrama que se muestra, la Unidad de Registro, está bajo la dirección del Director General y se encarga de llevar el control de toda la información y documentación que generen las demás unidades del Consejo Nacional de Adopciones, realizar las operaciones registrales que tenga a su cargo, de conformidad con la ley y emite las certificaciones que los interesados requieran dentro del proceso de adopción, cuida y protege todos los registros físicos e informáticos. En virtud que esa unidad administra los registros, información y documentación de todas las unidades del Consejo Nacional de Adopciones, cuenta con una unidad de información pública quien se encarga de recibir y tramitar todas las solicitudes de los sujetos que requieran de información relacionada a la institución, para cumplir con el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública.

Auditoría interna: la unidad de auditoría interna funciona desde el inicio del Consejo Nacional de Adopciones y con la emisión del Acuerdo Gubernativo número 182-2010 Reglamento de la Ley de Adopciones es desarrollada como un órgano asesor del Director General. Todo lo relacionado a la unidad de auditoría interna se encuentra regulado en los siguientes artículos, 28 y 29 del Reglamento que se ha citado con anterioridad, en su artículo 28 se lee:

Auditoría Interna es la unidad administrativa que tiene a su cargo auditar en forma permanente el sistema de control interno de administración y finanzas del Consejo Nacional de Adopciones. Estará a cargo de un profesional en Auditoría, colegiado activo y tendrá el personal que sea necesario, para el desarrollo de sus funciones.

En tal sentido, es la unidad encargada de llevar el control interno administrativo y financiero de la institución, a través de auditorías y medios técnicos que garanticen su eficacia, dando orientación al Director General sobre la correcta aplicación de los procedimientos del sistema de control interno.

Administración financiera: esta es otra de las unidades creadas con la entrada en vigencia del Acuerdo Gubernativo número 182-2010 Reglamento de la Ley de Adopciones. Siguiendo el orden del organigrama, esta unidad está bajo la línea jerárquica del Subdirector General y tiene a su cargo el control de la utilización de las finanzas del Consejo Nacional de Adopciones.

Recursos humanos: esta unidad se encuentra regulada en los artículos, 32 y 33 del Acuerdo Gubernativo número 182-2010 Reglamento de la Ley de Adopciones y también está bajo la línea jerárquica del Subdirector General.

Esta lleva el control del recurso humano del Consejo Nacional de Adopciones, recluta al personal que cumpla con las cualidades y aptitudes para ocupar los diferentes puestos dentro de la institución; asimismo, conoce y resuelve los asuntos laborales que surjan dentro de las actividades que se desarrollan con el personal y mantiene en constante capacitación al personal, entre otras.

Procedimiento para la declaratoria de idoneidad de los solicitantes

El Consejo Nacional de Adopciones en cumplimiento del artículo 43 del Acuerdo Gubernativo número 182-2010 Reglamento de la Ley de Adopciones, procedimiento para la declaratoria de idoneidad de los solicitantes, por medio de la coordinación del equipo multidisciplinario, que a su vez, cuenta dentro de su estructura funcional con la unidad de atención y apoyo a la familia adoptiva y el niño adoptado, es la encargada de establecer la ruta o procedimiento administrativo, para los expedientes o solicitudes que llegan a la institución, de las familias interesadas en adoptar, el cual se detalla de la forma siguiente:

La familia interesada en adoptar presenta el formulario de solicitud al Consejo Nacional de Adopciones, cumpliendo con el listado de requisitos, adjuntando la documentación que sea necesaria para el cumplimiento de los requisitos.

Si no cumple con los requisitos establecidos, se emite una providencia de previo, la cual debe ser notificada a la familia interesada, para que se puedan subsanar los requisitos.

Con la solicitud y documentos en orden, se emite providencia de trámite, asignando el caso al equipo multidisciplinario.

Con la opinión de cada profesional del equipo multidisciplinario, el subcoordinador de la unidad de atención y apoyo a la familia adoptiva y el niño adoptado emite una opinión conjunta del equipo multidisciplinario, la cual puede ser, una resolución desfavorable, siendo esta la resolución de no idoneidad o no procedencia, o una resolución favorable emitiendo el certificado de idoneidad, en un plazo de treinta días desde que el expediente se encuentre en estado de resolver.

El director general firma la resolución de fondo, favorable o desfavorable.

La resolución de fondo emitida por el director general se notifica a la familia interesada, mediante cédula de notificación, dándole acompañamiento por cada uno de los profesionales, para ambos casos, resolución favorable o desfavorable.

Notificada la familia, se traslada el expediente a la unidad de registro, para llevar el control respectivo y se actualiza la base de datos.

Esta es una de las resoluciones de fondo, cuando se declara la no idoneidad o no procedencia, donde el sujeto legitimado, puede impugnar la resolución que le fue desfavorable, garantizando con ello el derecho de petición que tienen los sujetos de solicitar ante la autoridad administrativa del Consejo Nacional de Adopciones que se revise la resolución, y la obligación que tiene la institución de tramitar y resolver, cumpliendo con los plazos de ley.

Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad

La Ley del Organismo Judicial en el artículo número 2 reconoce la jurisprudencia como fuente complementaria de derecho (Congreso de la República de Guatemala, 1989), los artículos 43 y 190 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad la reconoce como doctrina legal la cual debe respetarse por los órganos jurisdiccionales al

haber tres fallos contestes por la misma Corte de Constitucionalidad, y en los artículos 621 y 627 del Decreto Ley Número 107 Código Procesal Civil y Mercantil, Artículo 621 “...Se entiende por doctrina legal la reiteración de fallos de casación pronunciados en un mismo sentido, en casos similares, no interrumpido por otro en contrario y que hayan obtenido el voto favorable de cuatro magistrados por lo menos”. (Jefe del Gobierno de la República de Guatemala, 1964).

En las normas citadas con anterioridad, se pueden enmarcar las características de la jurisprudencia o doctrina legal, dejando claro que se genera doctrina legal cuando la Corte de Constitucionalidad reunida en tribunal de Amparo emiten tres fallos contestes, y la Corte Suprema de Justicia formada en tribunal de Casación emite cinco fallos, de la misma forma siendo estos contestes y consecutivos, para que pueda ser tomada como fuente complementaria de derecho.

Por otra parte, con el fin de obtener información precisa y de una fuente primaria, se realizaron consultas ante el Consejo Nacional de Adopciones, para que en su calidad de Autoridad Central en materia de adopciones para Guatemala, de conformidad con el Convenio de la Haya Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, indicara sobre la normativa aplicable en materia de adopción, específicamente en cuanto a los recursos administrativos

aplicables para impugnar las resoluciones que emite el Consejo Nacional de Adopciones, en el marco de la tramitación del proceso de adopción, considerando que la Ley en la materia no los regula; sin embargo, las respuestas proporcionadas por el área jurídica de dicha autoridad fueron escuetas, por lo que no se logró obtener información precisa respecto a la forma en que deben impugnarse las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Adopciones y que son desfavorables a los sujetos interesados.

En materia de adopción se identificaron tres recursos de apelación en los registros de la Corte de Constitucionalidad, planteados en contra de resoluciones dictadas por la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia, constituida en Tribunal de Amparo, derivadas de las acciones constitucionales de Amparo, promovidas por sujetos que obtuvieron resoluciones desfavorables a sus intereses, por parte del Director General del Consejo Nacional de Adopciones, las cuales fueron declaradas con lugar por esa Sala y en virtud de ello dos de las tres resoluciones fueron apeladas por el Consejo Nacional de Adopciones, argumentando que la sentencia debía ser revocada porque los sujetos interesados no agotaron el principio de definitividad al no haber planteado recurso de revocatoria para impugnar, de conformidad con los artículos 7 y 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Como resultado de los recursos de apelación planteados por el Consejo Nacional de Adopciones, la Corte de Constitucionalidad se pronunció respecto a la forma en que deben ser impugnadas las resoluciones que en materia de adopción emite el Director General del Consejo Nacional de Adopciones, lo cual se desarrolla a continuación.

La resolución CNA-DG-089-2010 emitida por el Director General del Consejo Nacional de Adopciones, declaró improcedente la solicitud de adopción presentada por los sujetos para adoptar a una niña a quien abrigaban previamente a iniciar el proceso de adopción. Al ser notificados de dicha resolución, los sujetos promovieron una acción constitucional de amparo, para impugnar la resolución del Consejo Nacional de Adopciones que fue desfavorable a sus intereses; cabe mencionar que antes de promover la acción constitucional de amparo, los sujetos no plantearon ningún recurso administrativo para atacar la resolución de mérito.

Derivado de la acción constitucional de amparo promovida por los sujetos, de la revisión del informe circunstanciado y de la valoración de las pruebas presentadas por el Consejo Nacional de Adopciones, la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia, constituida en Tribunal de Amparo, entre otras consideraciones, respecto a la sentencia de primer grado, consideró lo siguiente:

“[...] al hacer un análisis pormenorizado de los tres motivos que tuvo el Consejo Nacional de Adopciones para rechazar la adopción solicitada por los recurrentes a favor de la niña [...], se puede establecer que dicha resolución no se encuentra ajustada a derecho toda vez que violenta el debido proceso, el derecho de defensa, el derecho de adopción, el derecho de la niña a tener una familia y por ende el interés superior de la niña protegida [...] (Apelación de Sentencia de Amparo, 2012, p. 3).

Es importante resaltar que la resolución CNA-DG-089-2010 emitida por el Director General del Consejo Nacional de Adopciones no contaba con suficiente argumentación, lo cual generó que el tribunal otorgara con lugar la acción de amparo promovida por los sujetos legitimados, dejando esta sin efecto. Al ser notificado el Consejo Nacional de Adopciones de la resolución emitida por la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia, constituida en Tribunal de Amparo, acude al recurso de apelación, manifestando entre sus argumentos lo siguiente:

[...] **a)** en el caso de estudio no se cumplió con el principio de definitividad, ya que el acto reclamado era susceptible de ser impugnado por medio del recurso de revocatoria, de conformidad con los artículos 7° y 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; [...] (Apelación de Sentencia de Amparo, 2012, p. 6).

El Consejo Nacional de Adopciones como autoridad central en materia de adopciones, siendo el ente rector de la materia encargado de velar que los procedimientos administrativos y judiciales se realicen de la forma que establece la normativa aplicable, en el expediente 3351-2011 que en el presente trabajo se analiza, sostiene que debe agotarse el principio de definitividad, acudiendo supletoriamente a los recursos administrativos

regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo; no obstante, la Corte de Constitucionalidad se pronuncia y dentro de sus considerandos expresa lo siguiente:

Al impugnarse la sentencia de primer grado por parte de la autoridad cuestionada en una de sus motivaciones hizo alusión al incumplimiento, por parte de los postulantes, del presupuesto de la definitividad, por lo que esta Corte estima necesario, de manera preliminar, pronunciarse respecto a dicho alegato. Resulta relevante citar lo regulado en el artículo 19 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, en la cual prescribe: *“Para pedir amparo, salvo casos establecidos en esta ley, deben previamente agotarse los recursos ordinarios, judiciales y administrativos, por cuyo medio se ventilan adecuadamente los asuntos de conformidad con el debido proceso”*. En ese sentido debe tomarse también en consideración que el artículo 1º de la Ley de Adopciones regula: *“El Objeto de la presente ley es regular la adopción como institución de interés nacional y sus procedimientos judicial y administrativo”*. El caso que nos ocupa atiende a una solicitud de adopción a la autoridad reprochada que si bien se trata de un ente administrativo, su funcionamiento y procedimiento se rigen con exclusividad por la Ley anteriormente indicada, sin ser aplicable supletoriamente la Ley de lo Contencioso Administrativo, como lo hace ver tal autoridad, pues es necesario que la misma legislación permita tal posibilidad, lo que no ocurre en el presente caso. Asimismo, debe considerarse que la normativa relacionada a las adopciones no provee de un mecanismo idóneo para revertir resoluciones de mero trámite o de fondo que pudieran implicar violación a los derechos constitucionales, únicamente se prevé un procedimiento de fiscalización judicial por vía de la homologación, la cual procede solamente al declararse procedente la adopción; por tales motivos, el acto que ahora se analiza resulta ser el definitivo. (Apelación de Sentencia de Amparo, 2012, p. 8).

Como resultado de las consideraciones realizadas por la Corte de Constitucionalidad respecto de los argumentos vertidos por la autoridad central en cuanto a la aplicación supletoria de los recursos administrativos, esta corte declaró sin lugar el recurso de apelación planteado por el Consejo Nacional de Adopciones indicando que debe ser la misma Ley que regula la materia que establezca cuales son los

recursos administrativos aplicables a las resoluciones que en materia de adopciones emita dicha autoridad, es preciso enfatizar que la Corte de Constitucionalidad hace hincapié que para proceder a impugnar las resoluciones que en materia de adopciones emite el Director General del Consejo Nacional de Adopciones es necesario que la misma Ley que lo regula contenga los recursos administrativos aplicables y no aplicar supletoriamente la Ley de lo Contencioso Administrativo porque la Ley de Adopciones no lo establece en ninguno de sus artículos.

La resolución CNA-DG-090-2010 emitida por el Director General del Consejo Nacional de Adopciones, declaró improcedente la solicitud de adopción presentada por los sujetos para adoptar a una niña a quien abrigaban en calidad de familia sustituta previamente a iniciar el proceso de adopción. Al ser notificados de dicha resolución, los sujetos promovieron una acción constitucional de amparo, para impugnar la resolución del Consejo Nacional de Adopciones que fue desfavorable a sus intereses; cabe mencionar que antes de promover la acción constitucional de amparo, de la misma manera que el caso anterior los sujetos no plantearon ningún recurso administrativo para atacar la resolución de mérito.

Derivado de la acción constitucional de amparo promovida por los sujetos, y en virtud de la revisión del informe circunstanciado, la valoración de las pruebas presentadas por el Consejo Nacional de Adopciones, y las consideraciones realizadas, la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia, constituida en Tribunal de Amparo, entre otros aspectos resolvió:

[...]“I) Otorga el Amparo solicitado por..., en contra de la autoridad recurrida; II) Consecuentemente: a) como efectos positivos del otorgamiento de amparo, deja en suspenso en forma definitiva la resolución CNA guion DG guion cero noventa guion dos mil diez (CNA-DG-090-2010) dictada por Dirección General del Consejo Nacional de Adopciones;[...] (Apelacion de Sentencia de Amparo, 2012, p. 9).

Al ser notificado el Consejo Nacional de Adopciones de la resolución emitida por la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia, constituida en Tribunal de Amparo, acude al recurso de apelación, manifestando entre sus argumentos que no se agotó la definitividad, indicando que los sujetos debieron impugnar la resolución CNA-DG-090-2010 utilizando los recursos administrativos regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, bajo el argumento que el Director General de dicha institución tiene como superior jerárquico al Consejo Directivo, esto muestra que dicha institución insistía que debía aplicarse supletoriamente la Ley de lo Contencioso Administrativo; en el expediente 3405-2011 de la Corte de Constitucionalidad está consignada

la impugnación del Consejo Nacional de Adopciones de la siguiente manera:

La autoridad impugnada apeló, manifestando: **a)** que no se agotó la definitividad en el presente caso, ya que, de conformidad con el artículo 7° de la Ley de lo Contencioso Administrativo, era dable utilizar los recursos administrativos allí contemplados para impugnar el acto ahora reclamado, ya que la resolución reclamada en amparo fue dictada por el Director General del Consejo Nacional de Adopciones, funcionario que tiene como superior jerárquico al Consejo Nacional de Adopciones; [...] (Apelacion de Sentencia de Amparo, 2012, p. 9).

De las consideraciones realizadas por la Corte de Constitucionalidad y que fueron consignadas en el expediente 3351-2011, derivado del recurso de apelación interpuesto por el Consejo Nacional de Adopciones, ese Tribunal se pronunció respecto al principio de definitividad; asimismo, al resolver el recurso de apelación planteado dentro del expediente 3405-2011 reitera su posición respecto a la definitividad, en virtud de los argumentos vertidos por el Consejo Nacional de Adopciones en el recurso de apelación en contra de la resolución emitida por la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia, constituida en Tribunal de Amparo, en el sentido que de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo y Exhibición Personal y de Constitucionalidad y el artículo 1 de la Ley de Adopciones estableció:

[...] Por otra parte, este Tribunal ha sostenido el criterio que el principio de definitividad, enunciado como presupuesto procesal en el artículo 19 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, implica la obligación que tiene la postulante de que, previamente a pedir amparo en los asuntos judiciales y administrativos que tengan un procedimiento establecido en la ley, debe hacer uso de los recursos ordinarios

contemplados por la legislación rectora del acto reclamado. Por el contrario, si la legislación aplicable no contiene tales mecanismos de defensa, el acto agravante resultara definitivo, para efectos de ser conocido en la jurisdicción constitucional.

En ese sentido debe tomarse en consideración que el artículo 1 de la Ley de Adopciones regula: *“El objeto de la presente ley es regular la adopción como institución de interés nacional y sus procedimientos judicial y administrativo”*, por lo que no es dable a una legislación diferente, como la Ley de lo Contencioso Administrativo, para que, por integración normativa se utilicen los recursos allí establecidos, tomando en consideración que la tramitación de la adopción, si bien se sigue en un trámite administrativo, no se abordan temas propios de la administración pública, sino respecto derechos de la niñez y adolescencia. (Apelacion de Sentencia de Amparo, 2012, p. 11).

Como se puede observar la Corte de Constitucionalidad hace énfasis que no debe aplicarse de forma supletoria la Ley de lo Contencioso Administrativo, como lo ha manifestado el Consejo Nacional de Adopciones, en cuyo caso se consideró que únicamente podría acudir de manera supletoria a la Ley de lo Contencioso Administrativo si así lo estableciera de forma expresa la Ley de Adopciones, o en todo caso, debiera esa normativa regular los recursos aplicables; no obstante, en virtud que la norma en la materia no regula recurso alguno, las resoluciones que, en materia de adopción emita el Director General del Consejo Nacional de Adopciones, se tendrán por definitivas, facultando de esa forma a los sujetos a acudir a la acción de amparo para impugnar las resoluciones que les sean desfavorables.

El expediente 4387-2012 de la Corte de Constitucionalidad contiene otra acción constitucional de amparo, promovida por sujeto con intereses legitimados en contra de las actuaciones realizadas por el Consejo

Nacional de Adopciones, en el marco de la tramitación de un procedimiento administrativo de adopciones, contenido en el expediente CNA-DA-003-2012; en primera instancia la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia, constituida en Tribunal de Amparo, denegó la acción constitucional de amparo, porque no se tenía claridad del acto reclamado por el sujeto interesado. La resolución dictada por dicha sala es apelada por el sujeto interesado ampliando sus alegatos, recurso que conoce la Corte de Constitucionalidad y resolvió de la siguiente manera:

[...] **I) Con lugar** el recurso de apelación interpuesto por [...] y, como consecuencia se **revo**ca la sentencia apelada. [...] **a) se otorga** el amparo solicitado por [...] **b) se** reestablece a la accionante en la situación jurídica afectada; **c) se** deja en suspenso en cuanto a la amparista, la decisión de que [...] adopten al niño protegido; **d) para** los efectos positivos de este fallo, la autoridad cuestionada deberá emitir la resolución que corresponda [...] (Apelacion de Sentencia de Amparo, 2013, p. 12).

En el presente expediente el sujeto con interés legítimo impugna el acto que en el marco del procedimiento administrativo de adopción emite el Consejo Nacional de Adopciones, y lo realiza a través de una acción constitucional de amparo que interpone ante la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia, este Tribunal no se pronuncia respecto al principio de definitividad, posteriormente por motivos que no tienen que ver con el principio de definitividad surge un recurso de apelación que llega a conocer la Corte de Constitucionalidad y este Tribunal tampoco hace referencia al principio de definitividad, en ambos

casos los Tribunales dieron trámite a las acciones promovidas por los sujetos, por lo que tácitamente se interpreta que no es necesario agotar el principio de definitividad a través de los recursos administrativos para poder impugnar las actuaciones del Consejo Nacional de Adopciones, por lo que si es viable acudir a la acción constitucional de amparo directa, al tenerse como definitiva las actuaciones que haya realizado el Consejo Nacional de Adopciones.

El Consejo Nacional de Adopciones con la finalidad de cumplir con la sentencia emitida por la Corte de Constitucionalidad en el expediente 4387-2012, donde le otorga el amparo solicitado por los accionistas, dicha institución retrotrae las actuaciones del procedimiento de adopción; y de las nuevas actuaciones emite nueva resolución CNA-CD-002-2014 dictada por el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Adopciones, dicha resolución es impugnada por los sujetos legitimados, interponiendo recurso de reposición; el Consejo Directivo de dicha institución conoce el recurso y dentro de sus considerandos, hace mención que con base a las sentencias de los expedientes 3351-2011 y 3405-2011 donde la Corte de Constitucionalidad se pronuncia que las actuaciones y resoluciones del Consejo Nacional de Adopciones se dan por definitivas; el Consejo Directivo de dicha institución resuelve el recurso de reposición de la siguiente manera:

“a) Por improcedente, rechazar in limine el Recurso de Reposición planteado por [...], en contra de la resolución CNA guion CD guion cero cero dos guion dos mil catorce (CNA-CD-002-2014), dictada por el Consejo Directivo de Consejo Nacional de Adopciones.” (Recurso de Reposición, 2014).

Se identificó un cuarto expediente 4530-2015 de la Corte de Constitucionalidad, en este se interpone acción constitucional de amparo en contra de la resolución CNA-CD-002-2015, emitida por el presidente del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Adopciones que rechaza in limine el recurso de revocatoria interpuesto contra la decisión de la Directora General de dicha institución, argumentando que de conformidad con lo resuelto por la Corte de Constitucionalidad, el medio de impugnación interpuesto, no es idóneo en virtud que su interposición se fundamentó en la Ley de lo Contencioso Administrativo, que si bien el trámite de adopción es administrativo, en este no se abordan temas propios de la administración pública.

La Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia constituida en Tribunal de amparo se pronuncia respecto al argumento del Consejo Nacional de Adopciones dentro de las consideraciones lo siguiente:

[...] sin embargo el argumento [...] mencionado, no es compartido por este Tribunal, puesto que el Consejo Nacional de Adopciones de conformidad con el artículo 17 de la Ley de Adopciones, es una institución estatal autónoma, de derecho público con personalidad jurídica, por lo que las opiniones, dictámenes, resoluciones que dicten pueden ser revisadas por otro órgano estatal de conformidad con la legislación vigente o bien por el jerárquico superior, resultando entonces que ante la ausencia legislativa de medio de impugnación, en la normativa especial que ahora nos ocupa, realizar una integración de ley, [...] lo resuelto por el Director General de la referida institución, como órgano facultado para dictaminar sobre las adopciones, puede ser revisado por el recurso indicado de conformidad con el principio de la facultad de recurrir que tienen (sic) todo ciudadano que se encuentre en desacuerdo con alguna decisión; una interpretación diferente coloca a los interesados y toda aquella persona, que por un motivo u otro, realice una solicitud, ante el Consejo Nacional de Adopciones, en situación de desventaja y sitúa a la institución que así lo interpreta, en una posición de Tribunal Superior, a la par de una competencia constitucional, por lo que rechazar cualquier oposición a lo resuelto por los órganos competentes dentro de la mencionada institución, es negar el derecho de un procedimiento administrativo justo y ecuánime al que tiene derecho todo ciudadano[...] (Apelacion de Sentencia de Amparo, 2016, p. 5).

Derivado de las consideraciones que realizó dicho Tribunal, se otorgó el amparo a los sujetos y se suspendió en definitiva la resolución CNA-CD-002-2015; el Consejo Nacional de Adopciones impugna la resolución interponiendo recurso de apelación, y dentro de sus argumentos indica que el Tribunal no tomó en consideración que el rechazo in limine del recurso de revocatoria obedece a lo resuelto por la Corte de Constitucionalidad en los expedientes 3351-2011 y 2443-2014 en los cuales se estableció:

[...] con fundamento en el artículo 1 de la Ley de Adopciones, no es dable impugnar una resolución con base en la Ley de lo Contencioso Administrativo, pues si bien el trámite de adopción es administrativo, no se tratan cuestiones de la administración pública. Es por ello que el señalamiento de los accionantes con relación a que se les deja en estado de indefensión es falso, pues pudieron haber acudido directamente a interponer amparo contra

la resolución que rechazo su referida solicitud; [...] (Apelacion de Sentencia de Amparo, 2016, p. 9).

La Corte de Constitucionalidad conoce el recurso de apelación interpuesto por el Consejo Nacional de Adopciones y se confirma la postura de dicho Tribunal, que el medio de defensa de los sujetos en las actuaciones o resoluciones del Consejo Nacional de Adopciones es la acción constitucional de amparo, refiere que el rechazo del recurso de revocatoria fue de forma atinada por dicha institución pero que la decisión también menoscaba los derechos del adoptado, y que debe prevalecer el principio del interés del niño, por tal razón resuelve sin lugar el recurso de apelación interpuesto por el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Adopciones; dentro de los considerandos estableció lo siguiente:

[...] se establece que los accionistas señalaron como acto reclamado la resolución del dos de julio dos mil quince por la que les fue rechazado liminarmente la revocatoria instada contra la resolución que declaró improcedente su solicitud de adopción, recurso que de conformidad con lo considerado por este Tribunal en los expedientes 3351-2011 y 2443-2014 es idóneo; sin embargo, tal como se ha mencionado, el interés superior del niño debe evaluarse dentro de cada caso en especial, atendiendo a las posibles repercusiones [...], por lo que , en el presente caso, esta Corte estima pertinente que, con base en los informes citados, si bien es cierto el acto señalado como lesivo fue rechazado de forma atinada, [...] (Apelacion de Sentencia de Amparo, 2016, p. 15).

Por último en la resolución CNA-DG-37-2018 el Consejo Nacional de Adopciones se rechaza de forma in limine el recurso de reposición planteado por los sujetos legitimados, en contra de la resolución CNA-

DG-FA-027-2018, dictada por el Director General de dicha institución, dentro de sus considerandos menciona que la Corte de Constitucionalidad en las resoluciones dictadas dentro de los expedientes 3351-2011 y 3405-211 otorgó el amparo a los sujetos accionistas, aun cuando el Consejo Nacional de Adopciones apeló dicha resolución por no agotarse la definitividad dentro del proceso, por lo tanto resuelve de la siguiente manera:

“a) Por improcedente, rechazar in limine el recurso planteado por (...) en contra de la resolución CNA guion DG guion FA guion cero veintisiete guion dos mil dieciocho (CNA-DG-FA-027-2018), dictada por el Director General del Consejo Nacional de Adopciones.” (Recurso de Reposición, 2018).

Conclusiones

Del análisis de la Ley de Adopciones Decreto número 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala se comprobó que dicha ley no regula los recursos administrativos que se deben aplicar para la resoluciones administrativas desfavorables emitidas por el Consejo Nacional de Adopciones, sin embargo la mayoría de leyes que rigen las instituciones autónomas contemplan los recursos administrativos que deben ser empleados por los sujetos, con interés legítimo para impugnar las resoluciones que emite cada institución y que les son desfavorables, o en su defecto, establecen de manera expresa cuál es la ley que de forma supletoria debe ser aplicada para impugnar tales resoluciones.

Se determinó que debido a la falta de regulación en la Ley de Adopciones Decreto número 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala, de los recursos administrativos que pueden plantear los sujetos que se ven afectados por las resoluciones emitidas por la autoridad competente dentro de un proceso de adopción, se vulnera el derecho de defensa de los sujetos interesados en adoptar a un niño, niña o adolescente, ya que, no cuentan con las herramientas legales pertinentes para requerir que revisen dichas resoluciones.

Del análisis realizado de las funciones que tienen las dependencias del Consejo Nacional de Adopciones se logró determinar, qué dentro de la estructura organizacional de dicha institución, solo las resoluciones del Director General y las del Consejo Directivo son objeto de impugnación, en las que debería de aplicarse los recursos administrativos, como medio de defensa y con ello agotar la vía administrativa o definitividad.

Se observó que la Corte de Constitucionalidad es muy clara refiriéndose que al no contemplarse expresamente en la Ley de Adopciones los recursos administrativos a aplicar, en contra de las resoluciones del Consejo Nacional de Adopciones, estas resoluciones se pueden tomar como definitivas lo cual da lugar para que los sujetos sin ningún problema puedan acudir al recurso constitucional de amparo, sin antes haber agotado el principio de definitividad por medio de los recursos administrativos.

Se determinó que debido al vacío legal que presenta la Ley de Adopciones Decreto número 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala, con respecto a los recursos administrativos, existe confusión por parte de los sujetos legitimados para determinar qué recurso utilizar ante las resoluciones del Consejo Nacional de Adopciones, que le son desfavorables, por no estar establecidos en la Ley de Adopciones, acudiendo de forma directa al recurso constitucional de amparo.

Referencias

Textos

Bolaños, R. G. (2011). *Recopilación de textos jurídicos y legales, colección Juritex y Legitex*. Guatemala.

Calderon Morales, H. A. (2013). *El Derecho Procesal Administrativo Guatemalteco. Tomo III*. Editorial MR libros.

Fraga, G. (1985). *Derecho Administrativo*. Mexico D.F.: Editorial Porrúa.

Garnica, O. (2017). *La fase pública*. Guatemala: Editorial Fénix.

Guzmán, Napurí, C. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Perú: Instituto Pacífico S.A.C.

Legislación

Nacional

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Tipografía Nacional.

Asamblea Nacional Constituyente. (1986). Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. *Decreto 1-86* . Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1989). Ley del Organismo Judicial. *Decreto 2-89*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1995). Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. *Decreto 2-95*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1996). Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1997). Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y del Deporte. *Decreto 76-97*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1999). Ley del Fondo de Tierras. *Decreto 24-99*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). Código Municipal. *Decreto 12-2002*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2005). Ley del Registro de Información Catastral. *Decreto 41-2005*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2005). Ley del Registro Nacional de las Personas. *Decreto 90-2005*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2007). Ley de Adopciones. *Decreto 77-2007*. Guatemala.

Jefe del Gobierno de la República de Guatemala. (1964). Código Procesal Civil y Mercantil. *Decreto Ley 107*. Guatemala.

Presidente de la República de Guatemala. (2010). Reglamento de la Ley de Adopciones. *Acuerdo Gubernativo 182-2010*. Guatemala.

Recurso de Reposición , CNA-DG-037-2018 (Consejo Nacional de Adopciones Dirección General 12 de Julio de 2018).

Recurso de Reposición, CNA-CD-003-2014 (Consejo Directivo Del Consejo Nacional de Adopciones 10 de Febrero de 2014).

Internacional

Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. (1993).
Convenio de La Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional. Los Países Bajos.

Manuales

Consejo Nacional de Adopciones. (2009). *Manual de Procedimientos Administrativos y Financieros*. Guatemala.

Consejo Nacional de Adopciones. (2015). *Lineamiento Tecnicos, Equipo Multidisciplinario*. Guatemala.

Sitios Web

Consejo Nacional de Adopciones. (2009). *Incio - CNA*. Recuperado el 6 de Febrero de 2019, de www.cna.gob.gt

Suprema Corte de Justicia de la Nación . (Octubre de 2013). *Suprema Corte de Justicia de la Nación (MX)*. Obtenido de Semanario Judicial de la Federación: Recupero de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2004/2004747.pdf>

Sentencias

Apelacion de Sentencia de Amparo, 3351-2011 (Corte de Constitucionalidad de Guatemala 13 de Marzo de 2012).

Apelacion de Sentencia de Amparo, 3405-2011 (Corte de Constitucionalidad de Guatemala 14 de Febrero de 2012).

Apelacion de Sentencia de Amparo, 4387-2012 (Corte de Constitucionalidad de Guatemala 20 de Febrero de 2013).

Apelacion de Sentencia de Amparo, 4530-2015 (Corte de Constitucionalidad 10 de Febrero de 2016). (Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, 1993)