
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN LEGISLATIVA DE LA “LEY N° 1136/97 DE ADOPCIONES”

I. TÍTULO

Propuesta de Modificación Legislativa de la Ley N° 1136/97 De Adopciones

II. DATOS DE LAS PROPONENTES

DRA. ANDREA VERA ALDANA

INVESTIGADORA- CIEJ

ABOG. EMILY SANTANDER

INVESTIGADORA- CIEJ

III. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN.-

OBJETIVO GENERAL

Elaborar una propuesta de ley consensuada con los diferentes actores intervinientes que modifique la Ley N° 1136/97 De Adopciones

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Revisar normativas relacionadas con la materia a los efectos referenciales.
2. Revisar la propuesta de modificación normativa elevada por el Centro de Adopciones a la Corte Suprema de Justicia.
3. Elaborar un informe sobre por lo menos dos casos emblemáticos por juzgado de la Capital y de San Lorenzo, Capitá y otros considerados relevantes.
4. Socializar la propuesta con los agentes involucrados.
5. Elaborar la propuesta final de modificación normativa.

JUSTIFICACIÓN Y PROBLEMÁTICA

El marco jurídico local parte de la Constitución Nacional de 1992 que expresa en el art. 49 “La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y garantizará su

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

En razón de la importancia de la institución familiar, muchas han sido las creaciones sociales que han recibido el apoyo jurídico a los efectos de su existencia, permanencia y consolidación a nivel comunitario, entre ellas se encuentra la figura jurídica de la "Adopción" como mecanismo que "...crea vínculos filiales para aquellos niños, niñas y adolescentes que no lo tienen o lo han perdido por diversos motivos, de modo a proteger los derechos de éstos...", en consideración a que la "familia, la sociedad y el Estado" son las instancias obligadas a garantizar el desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolos contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación.

Al respecto refieren Rachel Hodgkin y Peter Newel en el Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niños preparado para UNICEF, año 2004 que: " En casi todas las regiones del mundo se reconoce que los niños pequeños necesitan una familia y un sentimiento de seguridad y permanencia en sus relaciones. El Preámbulo de la Convención afirma que familia es el "...grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños" y "que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión." Sin embargo, la adopción como solución permanente para satisfacer esta necesidad es más polémica."

La Adopción etimológicamente deviene del latín ADOPTARE: ad-a y optare= Desear. La misma como institución familiar es conocida desde la antigüedad. El Código de Hamurabi ya la reconocía en sus prescripciones, y es sabido que la misma era reconocida, aceptada y practicada en los pueblos o comarcas de tiempos remotos.

Las observaciones hechas por el Comité de los Derechos del Niño en su 53 período de sesiones del 11 al 29 de enero del 2010, estableciendo con relación a la aplicación del art. 21 de la Convención cuanto sigue: "...44. El Comité acoge con agrado a Ley N 1169, aprobada por el Estado parte en 1997, y las diversas iniciativas que han emprendido en relación con los procesos de adopción para restringir la adopción internacional en respuesta a la trata y la venta generalizadas de niños. Sin embargo, *está preocupado por las deficiencias del sistema de inscripción de los nacimientos y del sector de la salud que, junto con la excesiva cantidad de tiempo que lleva cumplir los procedimientos legales necesarios, pueden tener como consecuencia que no se comprenda adecuadamente la legislación relativa a la guarda temporal. Le preocupa también que las familias que desean adoptar puedan escoger a un niño y llevárselo a casa antes incluso de que se declare al niño adoptable y sin que se evalúe a la familia.*

45. El Comité recomienda al Estado parte que:

a) Adopte una estrategia en la que se tengan en cuenta el interés superior del niño y los demás principios generales de la Convención;

b) Modifique la legislación sobre la adopción para impedir la guarda previa en el proceso de adopción;

- c) Proporcione los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para lograr un procedimiento de adopción basado en los derechos;
- d) Fortalezca la autoridad central de adopción;
- e) Descentralice determinados servicios para facilitar la adopción en todo el país.”

Partiendo de las recomendaciones expresadas por el Comité debemos considerar las siguientes cuestiones:

1.- Iniciar un proceso conjunto entre el Poder Judicial y el Centro de Adopciones, a los efectos de proponer la modificación legislativa de la Ley 1169/97. Cabe recordar que en virtud a lo dispuesto en el art. 29 inc. 17 de la mencionada norma, la instancia administrativa esta facultada a realizar propuestas de modificación y ampliación legislativa con miras a resguardar el régimen de adopciones.

1.1.- En la norma a ser elaborada deberá considerarse preferentemente

a) El otorgamiento de las guardas, alcance y momento oportuno para la determinación;

b) Régimen de las familias acogedoras o sustitutas, plazo máximo de vigencia de este sistema para cada niño, niña o adolescente, así como el régimen legal que ampara a las familias durante la permanencia de los niños en los hogares de familias.

c) Determinar un tiempo máximo razonable para el inicio y finalización del proceso de búsqueda y localización de las familias de origen a los efectos del mantenimiento del vínculo filial (si se concluyere que este debiera seguir siendo el método apropiado), y establecer que al tiempo del vencimiento del plazo establecido se determina eventualmente de hecho el estado de adaptabilidad. No se puede tener a un niño, niña o adolescente, en una espera prolongada, ya que en cualquier caso, sea en un hogar de abrigo o en una familia acogedora, los plazos de espera generan construcción de afectividad o vínculos que pueden afectar tanto al niño a ser adoptado como a las familias. Y en el caso de estar en un hogar de abrigo las consecuencias propias de la institucionalización.

d) Construir extensiones del centro de adopciones al interior del país de manera a visibilizar y por sobre todo a legalizar los procesos de adopción que en muchos de los casos operan por fuera del sistema, a la vista de la no existencia de un control. Niños que son inscriptos como suyos, sin serlo.

e) Disponer de salvaguardas que establezcan criterios de protección preferente del interés superior del niño.

ÍNDICE TENTATIVO DEL DOCUMENTO FINAL

I.- Introducción

II. Antecedente en Paraguay

III. Normas nacionales e internacionales

IV. Análisis de Ley N° 1136/ 97 “De Adopciones”

4.1.- Consideraciones Generales

- 4.2.- Sujetos
- 4.3.- Consentimiento
- 4.4.- Mantenimiento del Vínculo Familiar
- 4.5.- Adopción Internacional
- 4.6.- Procedimiento
- 4.7.- Centro de Adopciones

V. El interés superior del niño como principio en procesos de adopción

VI. Conclusión

VII. Bibliografía

VIII. Propuesta normativa de modificación de la Ley N° 1136/97 De Adopciones

IX. Anexo general

IV. CONTEXTUALIZACIÓN

Haciendo historia fue el aporte románico el que dio impulso real a la figura, por cuanto fue el que le proveyó de ropaje jurídico necesario para su reconocimiento legal y el que realmente sirvió y sigue sirviendo de base a las legislaciones actuales en la materia, claro ésta con enfoques y matices diferentes, por cuanto el derecho ha avanzado y la consideración sobre la “infancia” ha trascendido los límites del derecho tutelar y con ello el enfoque de lo “protegido” ha cambiado por otra concepción.

Expresa la Dra. Alicia Pucheta¹ que: “...A fines del siglo XIX y principio del XX la adopción se encuentra comprendida en un gran movimiento a favor de la infancia desvalida. A las consideraciones que hasta el momento había dado fundamento a la institución, le sucede un punto de vista mucho más preciso y, aún, netamente utilitario, de defensa de la comunidad social.[...] El instituto a través del tiempo ha cumplido diversas finalidades;[...]. Religioso para continuar el culto doméstico a los antepasados. [...]. Político; [...], la ciudad antigua era agrupación de familia, situación que se observa especialmente en Grecia; en el grupo familiar residía el poder político.[...]. La adopción también aparece, en esta época para facilitando la transmisión del poder político. En Roma también se uso la adopción con el objeto de pasar de la calidad de

¹ Pucheta de Correa, Alicia. La Adopción en el ordenamiento jurídico paraguayo. Apuntes Doctrinarios, Legislación aplicable y Jurisprudencia Nacional. Jurisdicción de la Niñez y la Adolescencia. CIEJ-CSJ. 2004, pag. 19 y sgtes.

patricio a plebeyo o viceversa, para optar por cargos públicos reservados a ciertas clases [...]. Económico; la adopción era el medio más expedito a falta de descendencia de darse un heredero único y evitar, así, la dispersión del patrimonio familiar”.

Es importante saber que antiguamente la adopción era mayormente en beneficio del adoptante que del adoptado, la figura de la sustitución del vínculo filial, recién se instala con los primeros indicios de consideración del “niño” como ser humano, no como objeto de protección por parte del Estado y la sociedad. Esto se acentúa después de la Segunda Guerra Mundial, ya que eventos de esta naturaleza y de gran impacto social, han dejado en estado de abandono a niños, niñas y adolescente, y en muchos de los casos la respuesta de la “internación” no podía ser totalmente cubierta por el Estado además de generar una cierta resistencia a este tipo de modelos, por cuanto esta aislado del concepto de afecto y calidez de un espacio familiar, a ello debemos sumar las secuelas violentas generada por estos acontecimientos en los niños y en la sociedad en general, llevando a un mayor acercamiento del concepto de “familia” más allá de la sanguínea y sometiendo a un régimen de cuidado de un niño niña externo al vínculo de origen, para luego ser definitivamente parte de ella, por el reconocimiento legal.

En el antecedente local fue el Código Civil Paraguayo de 1869, no contenía la figura de la adopción, ya que parte de la tesis sostenida por varios teóricos de la época, signado el innecesario reconocimiento especial a una figura de esta naturaleza, por cuanto la misma podía sustituirse con la beneficencia, sin que ésta importara algún reconocimiento legal y menos hereditario.

La Dra. Alicia Pucheta de Correa comenta que: “...la Ley N° 831 del 7 de septiembre de 1962, instituyó la adopción en nuestro país. De sus contextos se infiere que la regulada por dicha ley es la adopción simple. Los requisitos exigidos eran: que el adoptante haya cumplido 45 años de edad; carezca de descendencia legítima o legitimada; que se halle en goce de sus derechos civiles y tengo por los menos 18 años más que el adoptado. No era necesaria esta exigencia, cuando la adopción se cumpliera entre ambos cónyuges, siempre que los mismos tuvieran más de 7 años de casado, no hubiesen tenido hijos y fueren mayores de 25 años. Esta normativa vino a llenar un vacío importante en nuestra legislación y nos colocó junto a la mayoría de países que habían incorporado la adopción en sus sistemas positivos.

Pero verdaderamente con la Constitución de 1967 es que damos el gran paso al reconocimiento de esta figura, por cuanto en el art. 87 admite la adopción de hijos. Esta disposición constitucional dio pie a que el Código del Menor Ley N° 903 del 18 de diciembre de 1981, la regulara en el Título III.

Luego de esto incluso hemos ido mucho más lejos, porque en nuestro derecho positivo contamos con una norma especial que regula la materia y que se sustenta sobre la base de la protección del niño, la defensa de sus intereses priorizando la adopción de nacionales a extranjeros y finalmente el derecho a la identidad biológica.

La norma de referencia es la ley N°1136/97 y la misma define que : “...La adopción es la institución jurídica de protección al niño y adolescente en el ámbito familiar y social por la que, bajo vigilancia del Estado, el adoptado entra a formar parte de la familia o crea una familia con el adoptante, en calidad de hijo, y deja de pertenecer a su familia consanguínea, salvo en el caso de la adopción del hijo del cónyuge o conviviente....”

Pues bien, la adopción como figura jurídica ha sido atendida en materia teórica y legal a través de numerosos autores y con el reconocimiento internacional mediante “Convenios y Acuerdos” suscriptos por los Estados del Mundo en forma constante, pero pese a ello aún existen áreas o aristas del tema que deben ser abordados y analizados a modo de debatir colectivamente y concluir jurídicamente de tal suerte a generar avances en esta institución de gran importancia.

V. METODOLOGÍA.-

El abordaje a utilizar será la investigación bibliográfica y el análisis de contenido, en un primera instancia, en una segunda será un estudio no experimental, pues no se manipulara ninguna variable del objeto en estudio y transeccional en espacio-tiempo, pues será realizado en un momento y tiempo determinados, Asunción – Paraguay, año 2011. El enfoque será cuantitativo y cualitativo, pues serán cuantificados los hechos y situaciones de violencia policial a través de la aplicación de encuestas y entrevistas y asimismo se analizaran cualitativamente los distintos documentos y registros propuestos en este estudio. El alcance será descriptivo, ya que se pretende caracterizar las situaciones y contenidos estudiados para alcanzar el objetivo general pretendido.

TRABAJO DE GABINETE

- a) Estudio y análisis de la normativa nacional e internacional.
- b) Estudio y análisis de casos.
- c) Identificación de los problemas típicos en la instancia administrativa como jurisdiccional.
- d) Elaboración de una propuesta base a ser trabajada y consensuada con el Centro de Adopciones y los agentes jurisdiccionales intervinientes.

TRABAJO DE CAMPO

- a) Revisión de expedientes de casos emblemáticos.
- b) Entrevista con agentes del Centro de Adopciones y jueces.
- c) Realización de reuniones y encuentros de socialización.

CUADRO OPERACIONAL

Objetivos	Indicadores	Instrumento
1. Revisar normativas relacionadas con la materia a los efectos referenciales.	Contenidos	Guía de lectura y relevamiento
2.- Revisar la propuesta de modificación normativa elevada por el Centro de Adopciones a la Corte Suprema de Justicia.	Documentos presentado por el Centro de Adopciones	Guía de lectura y análisis
3.- Elaborar un informe sobre por lo menos dos casos emblemáticos por juzgado de la Capital y de San Lorenzo, Capitá y otros considerados relevantes.	Expedientes de los juzgados de la Niñez y la Adolescencia	Guía de lectura y análisis
4.-Socializar la propuesta con los agentes involucrados.	Grado de consenso	Reuniones, conversatorios, distribución de material para aportes
5.-Elaborar la propuesta final de modificación normativa.	Documento final	Reporte de lo analizado teóricamente y las observaciones hechas en los aportes sectoriales.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1.- PUCHETA DE CORREA, Alicia. *La Adopción en el ordenamiento jurídico paraguayo*. Apuntes Doctrinarios, Legislación aplicable y Jurisprudencia Nacional. Jurisdicción de la Niñez y la Adolescencia. CIEJ-CSJ. 2004. p. 19-71.
- 2.- HODGKIN, Rachel y NEWELL, Peter. *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. UNICEF. 2004. p. 313-323.
- 3.- CILLERO, Miguel. *El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los derechos del Niño*, en GARCÍA MÉNDEZ, Emilio; BELOFF, Mary, *Infancia, ley y Democracia en América Latina*, 2ª edic. Ed. Temis, Tomo I, Buenos Aires., 1999. p. 69.
- 4.- Ley N 1680/01 “Código de la Niñez y la Adolescencia”.
- 5- Ley 57/90 “Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño”.
- 6.- Ley N 900/96 “Que aprueba el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la cooperación en materia de Adopción Internacional” Convenio de la Haya.
- 7.- Ley N 1136/97 “De Adopciones”.

Cronograma de trabajo para la elaboración de la propuesta de modificación normativa de la actual Ley de Adopciones		Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Responsable
---	--	-------	-------	------	-------	-------	--------	-------------

1	Revisión y análisis de la normativa existente							Andrea Vera
1.1	Revisar las normas vigentes a los efectos referenciales							
1.2	Revisar la propuesta normativa elevada por el Centro de Adopciones							

2	Relevamiento de la situación actual de los juzgados y la problemática frente a los casos de adopciones							Emily Santander
2.1	Elaborar un informe sobre por lo menos dos casos emblemáticos por juzgado de la Capital y de San Lorenzo, Capitá y otros							

3	Elaborar la propuesta de normativa que modifique la actual ley de adopciones							Andrea Vera
4	Socializar la propuesta con los agentes involucrados							Andrea Vera Emily Santander
5	Cierre de la propuesta de modificación legislativa							Andrea Vera Emily Santander

