

**PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA**  
**MANUAL PARA LA REGULACIÓN DE LA DOBLE INSTANCIA**  
**Y EL ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

**Preámbulo**

El Patronato Nacional de la Infancia es la institución rectora de derechos en materia de infancia, adolescencia y familia. Su fin primordial es la protección especial y general de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral de Derechos Humanos y de los Enfoques Rectores y Referenciales que la informan.

Para cumplir con dicha finalidad, el ordenamiento jurídico costarricense ha dotado al Patronato Nacional de la Infancia de amplias atribuciones y competencias legales, así como de un número importante de instrumentos jurídicos tendientes a propiciar la protección, defensa y garantía de los niños, niñas y adolescentes, cuyos derechos están siendo amenazados o han sido violentados por acciones u omisiones de la sociedad o el Estado, faltas o abusos de los padres de familia, e incluso, por acciones u omisiones contra si mismos.

Como parte de los instrumentos legales y normativos previstos para garantizar los derechos de las personas menores de edad, aparece el Proceso Especial de Protección en sede administrativa, concebido como un conjunto de procedimientos a cargo de las Oficinas Locales del Patronato Nacional de la Infancia, orientado a la protección integral de estas personas e inspirado en el Enfoque de Derechos Humanos de Niñez y Adolescencia. Se trata de un proceso de naturaleza jurídica con impacto psicosocial en la vida de las personas menores de edad, en el cual las medidas de protección establecidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia constituyen el acto jurídico formal que dota de certeza y eficacia la intervención institucional en esta materia. A pesar de estar definido como un procedimiento sumario e informal, el Proceso Especial de Protección en sede administrativa debe asegurar el respeto de los principios sustantivos y las garantías procesales más esenciales a las partes intervinientes, de tal forma que las decisiones institucionales que se adopten se enmarquen dentro de un proceso garantista que responda a una verdadera y efectiva Justicia Administrativa, desprovistas de arbitrariedad, subjetivismo y parcialidad.

Sin duda alguna, uno de los principios sustantivos y garantías procesales más importantes en la aplicación del derecho en general y más especialmente en la materia de derechos humanos, lo constituye el ejercicio de la doble instancia resolutoria, o como se le conoce, el acceso a la segunda instancia jerárquica. En esta garantía procesal, subyace el derecho de las partes intervinientes a que

la gestión institucional pueda ser revisada técnica y objetivamente por un órgano o dependencia superior, pero no como un mero requisito obligatorio o una tramitología imposible de obviar, sino como una verdadera aspiración de los administrados de ser escuchados en segunda instancia y de que sus alegatos y pretensiones puedan ser interpretadas adecuadamente en beneficio de sus intereses. A esta aspiración se liga la inexorable obligación de la Administración de garantizar procedimientos legales, razonables, proporcionados, justos y acordes a los mejores intereses de los niños, niñas y adolescentes, en los cuales exista un equilibrio entre lo sustantivo y lo procesal con apego irrestricto a los derechos y obligaciones de todas las partes involucradas.

En virtud de las disposiciones normativas de los artículos 27 de la Ley Orgánica del PANI y 139 del Código de la Niñez y la Adolescencia, corresponde al Presidente Ejecutivo de la institución resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de lo resuelto por los Representantes Legales de la institución, resultando indispensable regular normativamente la tramitología, plazos y procedimientos que regirán el accionar de las Unidades Ejecutoras y de la Presidencia en esta materia, en aras de definir formalidades y substanciaciones acordes al marco jurídico, al debido proceso y al derecho de defensa de los administrados; razón por la que se emite el presente Manual para garantizar en el Patronato Nacional de la Infancia el acceso a la Justicia Administrativa en segunda instancia:

## CAPITULO I

### **De la elevación de la apelación y la remisión del expediente**

Artículo 1º—Cuando se trate de la interposición del recurso de apelación, el Representante legal de la Oficina Local se limitará a emplazar a las partes ante la Presidencia Ejecutiva y remitirá el expediente sin admitir ni rechazar el recurso. No obstante lo anterior, el Representante Legal de la Oficina Local rechazará “ad portas” la impugnación interpuesta si la misma fue presentada en forma extemporánea, a efecto de no atrasar la tramitación del Proceso Especial de Protección. Sin embargo, el Presidente Ejecutivo podrá, mediante política institucional, reservarse el derecho de admisión de los recursos, aún en el caso de presentaciones extemporáneas, a fin de valorar su admisibilidad, considerando el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, bastando para ello que dicha política sea comunicada oficialmente a los Representantes legales del PANI. Cuando del libelo del recurso se infiera la pretensión del apelante de que se valore pericialmente su situación familiar o la de algún recurso comunal o familiar para brindar protección al niño, niña o adolescente, el Representante legal del órgano de primera instancia solicitará a los profesionales en Trabajo Social o Psicología del PANI, previo a elevar los autos al superior, realizar las valoraciones de rigor, dentro del plazo discrecional definido por el profesional en derecho, que en todo caso no podrá ser mayor a los quince días hábiles. El acto administrativo en el cual se prevenga la realización de las valoraciones psicológicas y sociales, deberá ser notificado a los apelantes, adjuntando el respectivo comprobante al expediente administrativo.

Artículo 2º—En aquellos casos en que el recurrente haya ofrecido en su escrito de apelación prueba testimonial para ser evacuada en segunda instancia, corresponderá al Representante legal de la Oficina Local, previo a la elevación del recurso, proceder con su diligenciamiento, para lo cual deberá señalar hora y fecha para su recabación en sede administrativa.

Artículo 3º—Presentado el recurso de apelación para ser conocido por el superior, y habiéndose adjuntado al expediente las valoraciones técnicas indicadas en el artículo primero cuando proceda, corresponderá al Representante Legal del órgano de primera instancia elevar, mediante resolución interlocutoria, la impugnación presentada, para lo cual se emplazará a las partes intervinientes a efecto de que dentro del plazo de tres días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación, hagan valer sus derechos y pretensiones ante la Presidencia Ejecutiva. En el mismo

acto, el cual deberá ser debidamente comunicado, se ordenará la remisión del expediente administrativo de rigor dentro del plazo máximo de veinticuatro horas, a efecto de lo que compete al órgano de segunda instancia.

Artículo 4º—Cuando el recurso de apelación sea interpuesto directamente ante la Presidencia Ejecutiva, ésta remitirá el libelo a la Oficina Local del PANI competente dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas, a efecto de que el Representante Legal de la Unidad Ejecutora realice el trámite de elevación del recurso correspondiente y prevenga a las demás partes procesales acerca de su derecho de apersonarse ante el órgano resolutor de alzada en defensa de sus derechos. Únicamente en casos excepcionales y a criterio de la Presidencia Ejecutiva, ésta podrá dispensar el trámite de elevación y emplazamiento a las partes, para lo cual solicitará a la oficina local el envío inmediato del expediente administrativo para resolver conforme.

Artículo 5º—Corresponderá al Representante legal de la Oficina Local garantizar que el expediente administrativo que se eleve en apelación, se encuentre en adecuado estado de conservación, de igual forma, que cuente con la debida foliatura, según las disposiciones aplicables en esta materia.

## CAPITULO II

### **Del análisis del expediente y la expresión de agravios**

Artículo 6º—Una vez recibido el expediente administrativo con la apelación de rigor en la Presidencia Ejecutiva, este se asignará a un profesional en derecho para su estudio, análisis y tramitación. Corresponderá a ese funcionario realizar las coordinaciones pertinentes con la oficina local competente y demás dependencias institucionales para garantizar que toda la información necesaria para resolver la apelación interpuesta se encuentre adjuntada a los autos; de igual forma, le corresponde garantizar el acceso de las partes involucradas a las piezas del expediente, el cual podrá ser consultado y fotocopiado en todo momento.

Artículo 7º—En los casos en los que el abogado instructor determine, de la revisión preliminar del expediente, que existen inconsistencias en la tramitología del caso o documentación que debe agregarse a los autos, éste podrá prevenir al Representante Legal del órgano de primera instancia la subsanación de las deficiencias, siempre y cuando las mismas no correspondan a aspectos sustantivos o de fondo que versen sobre la materia sujeta a revisión por parte del Presidente Ejecutivo.

Artículo 8º—En caso de así decidirlo, los apelantes y demás partes intervinientes podrán expresar sus agravios en forma escrita ante la Presidencia Ejecutiva, dentro del plazo prevenido por el Representante Legal de la Oficina Local según lo establecido en el numeral 3 de esta normativa, los cuales serán incorporados al expediente administrativo, analizados debidamente y valorados al momento de resolverse la apelación interpuesta.

Artículo 9º—Una vez realizado el estudio integral del expediente administrativo, el abogado instructor de la Presidencia Ejecutiva, presentará un proyecto de resolución al Presidente Ejecutivo que contendrá una propuesta para la resolución del asunto, el cual no será vinculante para este, sino que servirá de insumo técnico para la adopción de la decisión que a este compete. De igual forma, el abogado instructor informará detalladamente al órgano resolutor sobre las incidencias del proceso, las pretensiones de las partes intervinientes y el accionar de la oficina local del PANI en el caso que se discute. En el análisis que se realice, el abogado instructor deberá verificar sin en el Proceso Especial de Protección se respetaron los principios sustantivos y las garantías procesales atinentes a la materia, tales como, debida justificación del acto administrativo, notificación a las partes involucradas, participación de la persona menor de edad en el proceso, audiencia a los padres y

partes procesales, constatación de los hechos denunciados, posibilidad de recurrir los actos administrativos, entre otros.

### CAPITULO III

#### **De la resolución definitiva y la comunicación del acto**

Artículo 10.—Corresponde al Presidente Ejecutivo del Patronato Nacional de la Infancia resolver y suscribir las resoluciones administrativas en las cuales se diluciden los recursos de apelación interpuestos en contra de lo actuado por los Representantes Legales de la institución. En su virtud, dicha potestad y competencia legal es indelegable, por lo que no podrá conferírsele esa función a ningún otro funcionario de la entidad, a excepción de lo previsto en el último párrafo del inciso b) del artículo 5 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, que regula la suplencia del Presidente Ejecutivo en sus ausencias temporales.

Artículo 11.—En aquellos casos en los que el Presidente Ejecutivo considere oportuno escuchar de viva voz al niño, niña y adolescente involucrado, de previo a resolver la apelación presentada, podrá conferírle audiencia oral y privada, para lo cual señalará mediante resolución interlocutoria fecha y hora para la misma. De igual forma, cuando así lo estime estrictamente conveniente y en aplicación de criterios discrecionales, el Presidente Ejecutivo podrá dar audiencia oral y privada a una o a todas las partes interesadas, con el propósito de ampliar la información pertinente. En ambos casos, el acto en el que se otorgue las citadas audiencias deberá ser debidamente notificado a las partes intervinientes.

Artículo 12.—Al resolver el recurso de apelación, el Presidente Ejecutivo podrá, mediante resolución fáctica y jurídicamente motivada, declarar sin lugar la impugnación presentada, caso en el cual rechazará total o parcialmente las pretensiones del gestionante y confirmará en todo o en parte la resolución administrativa venida en alzada. De igual forma, podrá declarar con lugar el recurso de apelación, caso en el cual acogerá las pretensiones de los recurrentes y revocará total o parcialmente el acto administrativo dictado por el órgano de primera instancia.

Artículo 13.—El recurso de apelación deberá ser resuelto dentro del plazo previsto por la ley, no obstante, en forma excepcional, podrá postergarse la resolución final del fondo ventilado, cuando a criterio del Presidente Ejecutivo, se requiera incorporar al expediente administrativo valoraciones psicológicas, sociales, médicas o de otra índole de las partes intervinientes o de la persona menor de edad, a efecto de disponer de mayores elementos técnicos para la resolución definitiva del recurso de apelación. Dicha prueba, que para todos los efectos se considerará como prueba para mejor resolver, interrumpirá el plazo de ocho días previsto en la ley para resolver la impugnación interpuesta, plazo que se reanudará para su cómputo en el momento en que los autos hayan sido remitidos nuevamente a la Presidencia Ejecutiva con la prueba de rigor incorporada. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en este acápite, la Presidencia Ejecutiva emitirá una resolución administrativa de naturaleza interlocutoria, ordenando a las partes o a la Oficina Local competente la realización de las valoraciones periciales, para lo cual se les otorgará un plazo no mayor a los veinte días hábiles, que contarán a partir del recibo del expediente en la oficina local del PANI. Cumplidas las prevenciones ordenadas, los autos deberán ser remitidos nuevamente al órgano de alzada quien deberá pronunciarse sobre el fondo del recurso, no pudiendo prevenir nuevamente el órgano “ad quem” la realización de nuevos informes o valoraciones técnicas dentro del mismo recurso que se ventila.

Artículo 14.—Como parte de las potestades de imperio otorgadas al Presidente Ejecutivo en esta materia, éste podrá dictar, excepcionalmente y según su criterio, medidas cautelares de urgencia previo a la resolución del recurso de apelación, o bien, solicitarle al Representante Legal de la

Oficina Local valorar el dictado de las mismas, en el tanto se dilucida por el fondo la impugnación interpuesta.

Artículo 15.—La resolución final que resuelva por el fondo el recurso de apelación, deberá ser debidamente notificada a las partes intervinientes, según las prescripciones legales establecidas para la materia, a través del medio o lugar señalado por las partes. En todo caso, la Presidencia Ejecutiva, cuando así lo estime pertinente, podrá comisionar a la oficina local del PANI competente a efectos de realizar la diligencia de notificación respectiva, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir a la colaboración de otros órganos o instituciones públicas o privadas.

Artículo 16.—Una vez adjuntada al expediente la resolución final que resuelve el recurso de apelación y habiéndose comunicado formalmente la misma a los intervinientes, cuando proceda, se devolverán los autos a la oficina local del Patronato Nacional de la Infancia, a efecto de que esta cumpla con lo ordenado y se brinde seguimiento y atención integral a la situación de la persona menor de edad involucrada.

Artículo 17.—La resolución final que adopte la Presidencia Ejecutiva al resolver por el fondo el recurso de apelación interpuesto, agota la vía administrativa, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 139 del Código de la Niñez y la Adolescencia, razón por la cual dicho acto administrativo carece de recursos ordinarios y extraordinarios en su contra. La comunicación formal de dicha resolución permite a los administrados acceder al Proceso Especial de Protección en sede judicial previsto en los numerales 140 y siguientes del citado cuerpo normativo.

Artículo 18.—El presente Manual rige a partir de su aprobación por parte de la Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia.

Publíquese en el Diario Oficial *La Gaceta*.

Rafael Humberto Arias Fallas, Director Secretario Junta Directiva.—1 vez.—O. C. N° 31677.—Solicitud N° 33496.—C-52020.—(IN2010039608).