



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

“Propuesta de reestructuración del procedimiento
administrativo de adopción del Sistema Nacional para el
Desarrollo Integral de la Familia”

T E S I S

Que para obtener el título de:
Licenciado en Derecho

Presenta

Cinthya Harumi González Téllez Girón

Asesor: Dr. Ares Nahim Mejía Alcántara

México, D.F., 2011





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedico...

La presente tesis con enorme respeto, gran admiración, profundo amor y muchísima nostalgia, a la memoria de mi abuelito Norberto Téllez Girón Barrera, quien en vida fuese mi mejor ejemplo de responsabilidad y fortaleza y quien siempre, a pesar de mis múltiples equivocaciones y temores, creyó en mí. En cumplimiento a la promesa que le hice aquél 17 de septiembre de 2006.

También a Ana Laura, Alán Daniel, Eduardo, Elsy Azucena, Erick Norberto y Jean Arturo, con quienes crecí y compartí miles de alegrías. Estoy segura que cada uno a su tiempo, podrán alcanzar esta meta. Los adoro.

Gracias...

Vida, oportunidad magnífica e irrepetible de soñar despierta.

La vida es eso, continuar el viaje, perseguir tus sueños...no te rindas.

Mamá, por tu inagotable esfuerzo, sacrificio y el amor que me has brindado a tu manera a pesar del dolor, la soledad y las dificultades de todos estos años...te quiero.

Padre, por heredarme el gusto por la lectura.

Esther, Juan José y Norberto Téllez Girón Ortega ejemplos de vida, por su apoyo y cariño inagotables.

Universidad Nacional Autónoma de México, *alma matter* que me cobijó como alumna en la **Facultad de Derecho** y que hoy con enorme orgullo, respaldan mi vida profesional... volveré a sus aulas.

También a sus académicos que luchan por hacer de este un mejor país...

Lalito, por el cariño que me das a tu modo, tus sonrisas y el abrazo que me diste cuando me hacía falta... Hermano, la vida nos tiene reservadas cosas increíbles.

Abuelita, por dedicar gran parte de tu vida a cuidarme y educarme, por ser mi *mamá grande*.

Guillermo Alfonso Casas Colín, por creer en mí, por ayudarme a vencer el miedo, enseñarme a ser fuerte, por romper mis paradigmas y quererme como lo haces. Este es apenas el principio del futuro... Te amo.

Dr. Ares Nahim Mejía Alcántara, por tu apoyo, guía y esfuerzo para ayudarme a conseguir esta meta, por recordarme que no existe el destino, por concederme oportunidades y experiencias valiosísimas para mi desarrollo profesional, pero sobre todo, por brindarme tu confianza y amistad, las cuales son para mí, un verdadero privilegio.
No tengo como retribuirte todo...

Ivone Bailón, Ivonne Lorenzana, Daniel Espinosa, Mariana Acosta, Gerardo Juárez, Ricardo Islas, Omar Juárez, Mariana Piña, Enrique Romero y Alejandro Ramírez, aliados insustituibles quienes siempre me alientan a no dejarme vencer y seguir adelante y porque siempre están ahí cuando necesito su apoyo y cariño. ¡Los quiero niños!

Carmen Ramírez, Jessica Castañeda y Fredy Méndez por nuestro encuentro en esta vida, sus enseñanzas y fortaleza, por su paciencia para soportar mis locuras y arrebatos consuetudinarios... navegantes en el mismo barco de estrellas.

Mtra. Norma Islas Covarrubias, Mtra. María de Lourdes Zariñan Martínez y Lic. Augusto Turcott Cárdenas por sus invaluable comentarios y aportaciones a este trabajo.

Índice

Introducción.....	I
1. Orígenes y transformación socio-jurídica de la adopción.....	11
1.1.1.1 <i>Adrogatio o arrogatio</i>	
1.1.1.2 <i>Adoptio</i>	16
1.2 Edad Media.....	19
1.2.1 España.....	20
1.3 Edad Moderna.....	23
1.3.1 Francia.....	24
1.3.2 Estados Unidos de América.....	27
1.4 Edad Posmoderna.....	31
1.4.1 Condiciones internacionales que motivaron cambios en la adopción.....	32
1.4.2 Evolución de los instrumentos internacionales en materia de adopción.....	35
1.4.2.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	36
1.4.2.2 Declaración sobre los Derechos del Niño de 1959.....	38
1.4.2.3 Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.....	39
1.4.2.4 Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores de 1984.....	41
1.4.2.5 Convención de la Haya sobre la Protección de Menores y de Cooperación en Materia de Adopción Internacional de 1993.	43
1.5 Antecedentes de la adopción en México.....	45
1.5.1 Incorporación de la adopción en la legislación nacional: la fuerza del pensamiento liberal.....	47
1.5.2 La familia y la adopción como elemento fundamental en la sociedad pos-revolucionaria.....	49
1.5.3 Configuración de la adopción en el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de 1928.....	51
1.5.4 Código Civil para el Distrito Federal: Decreto de 1998 y reforma de 2000.....	55

2. La adopción y su entorno	59
2.1 ¿Menores o Niños?.....	60
2.2 El Derecho del niño a vivir en familia.....	65
2.2.1 Familia.....	65
2.2.2 La familia en el contexto social.....	69
2.2.3 Tipos de Familia.....	71
2.3 La adopción como instrumento para la restitución del Derecho a Vivir en Familia.....	74
2.3.1 Tipos de adopción.....	81
2.3.1.1 Adopción plena y simple.....	82
2.3.1.2 Adopción nacional e internacional.....	83
2.3.1.2 Adopción en instituciones públicas y privadas.....	84
2.4 El interés superior del niño en la adopción.....	91
2.5 Procedimiento administrativo de adopción	99
3. Marco normativo de la adopción en el Distrito Federal.....	103
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	104
3.2 Convenio sobre Protección de Menores y de Cooperación en Materia de Adopción Internacional.....	107
3.3 Ley General de Salud y Ley de Asistencia Social	113
3.4 Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	114
3.5 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	118
3.6 Código Civil para el Distrito Federal.....	121
3.7 El procedimiento administrativo de adopción en el Sistema Nacional DIF.....	126
3.7.1 Fase administrativa.....	127
3.7.1.2 Presentación de solicitudes.....	128
3.7.1.3 Valoración de los solicitantes: argumentos que la justifican...	130
3.7.1.4 Dictamen.....	132
3.7.1.5 Mecanismos para garantizar la seguridad del niño en el procedimiento.....	135
3.7.2 Fase Judicial.....	137

3.7.3 Seguimiento posadoptivo.....	139
3.8 Motivaciones que revelan la necesidad de los cambios en el procedimiento administrativo de adopción del Sistema Nacional DIF...	140
4. Reestructuración del procedimiento administrativo de adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	146
4.1 Cambios en la estructura del procedimiento.....	147
4.2 Lineamientos del Procedimiento Administrativo de Adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.....	150
4.3 Beneficios y ventajas de la reestructuración del procedimiento	160
Conclusiones.....	162
Apéndices.....	164
Apéndice 1. Cuadros y flujogramas.....	165
Flujograma del procedimiento de adopción nacional.....	165
Flujograma del procedimiento de adopción internacional.....	166
Adopciones Realizadas en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, anual, a partir del año 2000 a la fecha.....	167
Apéndice 2. Gráficas.....	168
Determinaciones del Consejo Técnico de Adopción del Sistema Nacional DIF 2005-2009.....	168
Solicitudes de adopción por rango del menor deseado 2005-2009.....	169
Número de solicitudes de adopción internacional ante el Sistema Nacional DIF 2001-2009.....	170
Porcentaje de solicitudes de adopción nacional por rango de edad.....	171
Apéndice 3. Requisitos de adopción.....	172
Requisitos para los solicitantes de adopción nacional:.....	172
Requisitos para los solicitantes de adopción internacional.....	173
Extracto de la entrevista realizada a la Licenciada María Eugenia Sandoval.....	175
Bibliografía.....	176
Fuentes electrónicas.....	181
Otras fuentes.....	188
Legislación.....	189

Listado de siglas

CNMAIC	Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación
DGJEI	Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional
DGRAS	Dirección General de Rehabilitación y Asistencia Social
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PGJ	Procuraduría General de Justicia
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

Adoptar no es sólo convertirse en padre por la sentencia de un juez, es un compromiso de cuidar, formar y proteger una vida cuyo inicio, con frecuencia, no ha sido sencillo pero que puede tener un futuro mejor. Más que otra figura jurídica, la adopción exige un análisis interdisciplinario para asegurar al máximo posible que los niños carentes de cuidados parentales gocen de una familia que proporcione los satisfactores necesarios para impulsar su desarrollo integral.

En el Distrito Federal, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema Nacional DIF), órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, es la autoridad facultada para el trámite de las adopciones nacionales e internacionales, a través de un procedimiento de carácter administrativo que atiende a las disposiciones establecidas en el Código Civil de dicha demarcación. Se trata pues, de la institución “ejecutora” de las políticas y leyes en la materia cuya finalidad es restituir el derecho a vivir en familia de los niños que por diversas circunstancias, se ven privados de ella.

Este derecho de carácter subjetivo y público, genera una obligación correlativa por parte del Estado de intervenir en aquellos casos en que los menores vean obstaculizado su desarrollo por la falta de un entorno familiar, la cual se traduce en diferentes líneas de acción que deben implementarse según las características de la privación y las necesidades de los niños. En ese contexto, la adopción es una medida de última instancia, pues antes de recurrir a ella, debe procurarse la permanencia o reintegración de los menores con su familia biológica.

El papel del Sistema Nacional DIF en la realización de los procedimientos de adopción es fundamental para ubicar familias aptas y adecuadas que posean las herramientas y capacidades necesarias para ofrecer al niño la seguridad y el cariño que favorezcan su crecimiento armónico y feliz. Este trabajo tiene como objetivo diseñar un procedimiento que coadyuve a asegurar el bienestar de los

niños y a facilitar el trámite a los solicitantes, derrumbando las falsas percepciones y mitos que existen en torno a esta figura y promoviendo una colocación basada en las características, situación y necesidades reales de los menores a quienes se dirige.

Para llegar a dicha meta, dividiremos la investigación en cuatro capítulos destinados, respectivamente, a la evolución socio-jurídica de la adopción, su marco conceptual, el marco jurídico y la propuesta concreta.

En el primero de ellos, abordaremos los orígenes y antecedentes de la adopción a través de la división didáctica de la Historia en Edad Antigua, Edad Media, Edad Moderna y Edad Posmoderna, refiriendo a su desarrollo en países que tuvieron un papel determinante en su configuración actual.

Posteriormente, el capítulo segundo expondrá los conceptos básicos que permitirán entender y reconocer el papel de la adopción como herramienta restitutoria del derecho del niño a vivir en familia, entre ellos las nociones de menor y niño, la familia y su importancia en el contexto social, la adopción, sus efectos y modalidades y el interés superior de niño.

Por su parte, el capítulo tercero está dedicado al análisis del marco normativo que actualmente rige la adopción en el Distrito Federal tanto en su aspecto sustantivo como la parte más técnica del procedimiento a que nos hemos referido, explicando su estructura, función y fundamento actuales, así como las principales problemáticas que enfrenta.

Finalmente, el cuarto capítulo se avoca a la formulación de la propuesta de reestructuración del procedimiento administrativo de adopción, en el cual se vierten los argumentos y se plantean los cambios y adiciones necesarios para elevar su eficiencia y el logro de los objetivos de esta institución que, después de

veinte siglos se ha convertido en una oportunidad de vida para millones de niños en el mundo.

Todos los trabajos e investigaciones que sobre la adopción se han realizado, son valiosos en la medida en que permiten comprender mejor los diferentes aspectos que la integran; pretensión que sigue también esta tesis al aportar algunos elementos en esa tarea.

1. Orígenes y transformación socio-jurídica de la adopción

El examen del Derecho a través de los ojos de la Historia, coadyuva a su entendimiento como un producto social y no como una mera sucesión de hechos aislados; toda ley, ordenamiento o regla de carácter jurídico que ha existido, tiene como fondo una motivación, un impulso, una razón de ser que la justifica.

La idea de adopción como una herramienta cuya finalidad es restituir el derecho del niño a vivir en una familia, no existió siempre. Desde su génesis y durante el trascurso de los siglos sufrió modificaciones que la moldearon para ajustarse en cada momento a las necesidades de las sociedades en las cuales tuvo vigencia; transformaciones derivadas de la evolución misma del conocimiento humano y de los procesos sociales que repercutieron en el desarrollo de la ciencia jurídica.

Para conocerlas y comprender la importancia de los fundamentos y principios rectores de la adopción en su forma actual, dedicaremos el presente capítulo a la descripción y análisis de las normas y sucesos más importantes que fueron determinantes y aseguraron su permanencia en el Derecho contemporáneo, guardando un lugar tan importante dentro del sistema de regulación jurídica internacional.

Con ese objetivo, abordaremos en una primera parte, su origen y mutaciones más trascendentes durante las diversas etapas de la historia de la humanidad, utilizando como referencia la división didáctica en cuatro periodos: Edad Antigua, Edad Media, Edad Moderna y Edad Posmoderna y posteriormente, analizaremos los antecedentes de esta institución en el derecho mexicano.

1.1 Edad Antigua

Se denomina Edad Antigua al período histórico comprendido entre la aparición de la escritura, en las civilizaciones orientales y egipcia, hasta la caída del Imperio Romano de Occidente en el siglo V después de Cristo. El descubrimiento de la agricultura, abrió el paso para el cambio del hombre nómada al hombre sedentario, permitiendo el asentamiento y posterior desarrollo de grupos humanos caracterizados por un patrón de vida social organizada de tipo urbano y politeísta, con división de la población en estratos sociales, estructura administrativa y división económica.¹

Por su importancia y trascendencia en este período, destacan las civilizaciones mesopotámica o sumeria, egipcia, hebrea, celta, persa, fenicia, griega y por supuesto romana. En cada una de ellas, existió una clase gobernante y otra gobernada cuyas relaciones eran reguladas por normas establecidas de acuerdo con sus distintas creencias.

Es en ese periodo donde los investigadores ubican los antecedentes más remotos de la adopción, en los pueblos sumerio, griego y hebreo, identificando algunos de sus rasgos característicos en figuras semejantes a su configuración actual.² Sin embargo, afirmar que se trataba de adopciones en su carácter más “primitivo” sería impreciso, pues más allá del objetivo común de perpetuar el nombre y patrimonio familiar, y asegurar el pase garantizado a la vida *post mortem*, de ninguna de ellas se desprendieron elementos que aportaran trascendentalmente a su consolidación como figura jurídica. Distinto es el caso del Derecho Romano, dentro del cual se diseñó una estructura legal bien definida de las modalidades, procesos de constitución, efectos y consecuencias de dos figuras que lograron perpetuarse en los actuales sistemas jurídicos: la *adrogatio* y la *adoptio*, a las que a continuación nos referiremos.

¹ Cfr. Sasson, Jackson M., *Civilizations of the ancient near east*, Charles, USA, Scribner's Sons., 1995, pp. 68-69 (traducción Cinthya González Téllez Girón).

² Cfr. BRENA SESMA, Ingrid, *Algunas reflexiones sobre los antecedentes de la adopción*, Revista de Derecho Privado, año 9, Núm., 27, septiembre-diciembre de 1998, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 35.

1.1.1 Roma

La unidad fundamental de la organización social romana era la familia o *gens*, integrada por un grupo de personas que descendían de una misma línea consanguínea, es decir, tenían entre sí un parentesco biológico. La máxima autoridad familiar correspondía al *pater*, quien ejercía un poder ilimitado sobre cada uno de los miembros de la *gens*, teniendo incluso la facultad para decidir sobre su vida o muerte. Desprovista de la actual noción de paternidad como una figura protectora de los hijos con derechos y obligaciones derivados de su rol, el poder y autoridad del *pater* le permitió erigirse no sólo como el proveedor de satisfactores para la supervivencia de la familia, sino como su líder espiritual y político absoluto, debido a que entre sus funciones se encontraba dirigir las ceremonias y ritos propios del culto privado y representar a la *gens* en los comicios *Curiados*.³

A la muerte del *pater familias*, y con la finalidad de mantener la unidad y prestigio de la *gens*, las tareas debían ser encomendadas a un sucesor legítimo quien necesariamente debía ser un varón dado que las mujeres carecían de personalidad jurídica. Sin la dirección espiritual y la representación política del *pater* y ante la falta de un descendiente, el prestigio y seguridad patrimonial de la familia se colocaba en grave peligro. Como alternativa de solución los juristas romanos diseñaron dos herramientas por medio de las cuales era posible constituir un vínculo de filiación entre dos personas quienes naturalmente no lo tenían: la *adrogatio* o *arrogatio* y la *adoptio*, basadas en la idea de construir una imitación de la naturaleza (*adoptio naturam imitatur*).⁴ Ambas se convirtieron en el medio por el que un individuo o familia podía darse un sucesor de los bienes,

³ Los comicios Curiados eran asambleas en las que se decidían cuestiones fundamentales para los intereses de Roma o sobre actos de derecho privado vinculados con la religión; los *pater* de las familias nobles de la ciudad se dividían en grupos denominados *Curias* para emitir sus votos respecto a una determinada propuesta y su aprobación o rechazo. Cfr. Bravo González, Agustín, *Derecho Romano, Primer curso*, 19ª Edición, México, Porrúa, 2002, pp. 34-41.

⁴ Título XI, Libro Primero, Instituta de Justiniano, en García del Corral L., Idelfonso, *Cuerpo del Derecho Civil Romano*, traducción del latín al castellano, Kriegel, Hermann y Ossenbrugüen editores. Barcelona, 1889, p. 15, documento electrónico disponible en la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=600>, consultado el 9 de febrero de 2010, 20:30 hrs.

nombre y de las tradiciones aristocráticas. Señalaremos a continuación sus principales diferencias.

1.1.1.1 *Adrogatio* o *arrogatio*

Bajo esa primera forma de vinculación, un *pater familias* incorporaba a su familia a un sujeto *sui iuris*, es decir, a un individuo no sometido a la potestad de persona alguna, y quien a su vez encabezaba su propia familia. El primero de ellos recibía el nombre de *adrogante* y el segundo *adrogado*. Su principal efecto era el sometimiento del este último y su familia a la patria potestad del *adrogante*, operando también la transmisión de la totalidad del patrimonio del primero al segundo; así, se ampliaba una familia ya constituida en la cual el *adrogado* se consideraba como hijo legítimo del *adrogante*, y quedaba obligado, a la muerte de éste, a seguir las tradiciones y rituales del culto familiar.⁵

Para su celebración, debían cumplirse los siguientes requisitos:

- El *adrogante* debía tener más de 60 años.
- El *adrogado* no debía ser un infante o una mujer.
- El motivo de la adopción no debía ser la obtención de un lucro.
- La familia del *adrogante* debía ser de mayor importancia social y política del *adrogado*.

La Ley de las XII Tablas exigía la realización de una ceremonia especial ante el Colegio de los Pontífices⁶ con la posterior aprobación de los comicios Curiados; razón por la cual, ni las mujeres ni los infantes podían ser sujetos de adrogación pues no tenían participación en ellos. La denominación *adrogatio* se

⁵ Cfr. Arias de Ronchetto, Catalina Elsa, *La adopción*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1997, pp. 26- 27.

⁶ El Colegio de los Pontífices, era una institución sacerdotal cuya principal tarea era la custodia, interpretación y aplicación del conocimiento jurídico, que mantuvo un carácter secreto. Así, como únicos conocedores del Derecho, intervenían directamente en su aplicación, tal es el caso de la constitución de la *arrogatio*. Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, *Jurisprudencia y Formulación Judicial del Derecho*, en *Isonomía*, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, Núm. 21, octubre de 2004, Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, 2004, pp. 202-204.

atribuye precisamente al procedimiento efectuado para su formalización. El presidente de los comicios en pleno, rogaba o interrogaba (*rogatio*) en tres ocasiones a cada una de las partes, si era su voluntad constituir la *adrogación*; posteriormente, las Curias debían emitir su voto a favor o en contra de la creación de dicho vínculo. De ser aprobado, los Pontífices procedían a investigar los motivos, situación, dignidad y clase de las familias involucradas.⁷ Al respecto la maestra Catalina Arias señala:

Si la encuesta resultaba negativa, la *adrogatio* no se efectuaba. Caso contrario, era convocado el *Comisio Curiado* cuyo presidente, el *pontifex maximus*, formulaba ante el pueblo una triple interrogación: al adrogante, si aceptaba a tal paterfamilias por hijo legítimo, al adrogado, si consentía someterse a la potestad del adrogante y al pueblo, si así lo ordenaba... Después de estas tres preguntas, sobre cuyas respuestas debían votar las curias, los pontífices procedían ante el comicio a la *destestatio sacrorum*, que era el acto solemne por el cual se extinguía todo vínculo entre el adrogado y su antigua gens.⁸

De la descripción proporcionada por la tratadista, se percibe la importancia de esa figura para la sociedad romana, pues era necesaria la aprobación no sólo de la autoridad sino el reconocimiento público de las familias nobles de la ciudad como requisito para que el vínculo pudiese surtir plenos efectos. El *status* de las familias constituía un asunto de orden público, al estar involucrado el buen nombre y patrimonio de ambos participantes, debiendo velar por su conservación.

Hacia la mitad del siglo III (286 a.C.) el proceso ceremonial para la constitución de la *adrogación* fue remplazado por el *rescripto del príncipe*, consistente en un decreto del Emperador autorizando la constitución del vínculo. Mediante este procedimiento, pudieron ser *adrogadas* las mujeres y los individuos impúberes.⁹

Paulatinamente, la *arrogación* se transformó en una herramienta de fraude a la ley en perjuicio de terceros, pues al operar la transmisión de la totalidad del patrimonio del *adrogado* al *paterfamilias adrogante*, el primero podía declararse

⁷ Cfr. Magallón Ibarra, Jorge Mario, *La adopción internacional en la legislación civil mexicana*, publicado en González Martín, Nuria, Rodríguez Benot, Andrés, coordinadores, *Estudios sobre adopción internacional*, Serie de Doctrina Jurídica Núm. 69, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 47-51.

⁸ Arias de Ronchietto, Catalina Elsa, *Op.cit.*, p. 27.

⁹ Cfr. Gómez de la Serna, Pedro, *D. Justiniani Institutionum*, citado por Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Op. cit.* p. 49.

imposibilitado para cubrir las deudas que tenía con sus acreedores. Es por ello que, a comienzos del período imperial (27 a.C.) se estableció como condición para su celebración, el pago de todas las deudas del *adrogado*, con la salvedad de que el *adrogante* efectuara una manifestación formal asumiendo la responsabilidad por el pago de las mismas.

De las características antes descritas podemos inferir que dado el requisito de edad del *adrogante*, el hecho de que únicamente se permitiera la *adrogación* de mayores de edad y no de niños atendía principalmente a la necesidad de que el heredero tuviera la capacidad de contribuir a la subsistencia de la familia, asumir la responsabilidad de adherirse al culto de los ancestros de su nueva *gens* y por supuesto conservar su prestigio. De ser el adrogado un niño, implicaría una boca más que alimentar y no significaría ningún beneficio social y mucho menos patrimonial.

1.1.1.2 *Adoptio*

La voz latina *adoptio* proviene del verbo *adoptare* cuya interpretación más aceptada es “aceptar o escoger.” Aunque en esencia perseguía idéntica finalidad que la *adrogatio*, poseía características distintivas. El vínculo se constituía entre un individuo denominado adoptante y otro llamado adoptado; el primero se trataba siempre de un *pater familias*, mientras que el segundo poseía la condición de *alieni iuris*, es decir, sujeto a la patria potestad. La *adoptio* extinguía el vínculo consanguíneo entre el adoptado con su familia de origen, incorporándolo a la del adoptante en calidad de hijo legítimo. A diferencia de lo que ocurría en la *adrogatio*, el hijo adoptivo no transmitía su patrimonio a la nueva familia, toda vez que al tener la condición de *alieni iuris*, carecía del derecho de titularidad sobre bienes.

A través de dicho procedimiento, mujeres e impúberes pudieron ser adoptados, ya que no era necesaria la aprobación por parte de los comicios Curiados, como lo comenta la doctora Graciela Medina:

Como el *alieni iuris* no era cabeza de familia su adopción no producía ni la extinción del culto doméstico ni la transmisión del patrimonio, por lo tanto el Estado no intervenía en la constitución del vínculo porque no estaba comprometido el orden público en el sentido romano.¹⁰

El procedimiento de la *adoptio* se realizaba ante el magistrado, autoridad ante quien acudían los involucrados para su formalización, desarrollándose en dos fases:¹¹

1. La liberación del futuro adoptado de la potestad que sobre él ejercía el *pater* de su *gens*, emancipándolo mediante una triple venta simbólica.
2. Mediante una *in iure cessio*,¹² el *paterfamilias adoptante*, simulaba un juicio en el cual reclamaba la patria potestad sobre el adoptado, siendo necesaria la no oposición del padre legítimo, y la consecuente autorización por parte del magistrado.

En la *Instituta* de Justiniano, la *adoptio* se clasificó por sus efectos en dos especies a saber: la *plena* y la *minus plena*. La *adoptio plena* operaba siempre y cuando el adoptante fuera ascendiente del adoptado, por ejemplo el abuelo materno o paterno; siempre que éste hubiera emancipado con anterioridad a su hijo y a su nieto.¹³ Por otra parte en la *adoptio minus plena*, no había parentesco entre ambas partes por lo que el adoptado continuaba bajo la potestad del padre natural, generando entre adoptante y adoptado derechos de sucesión *ab intestato*.¹⁴ Al respecto, la tratadista Graciela Medina explica que:

¹⁰ MEDINA, GRACIELA, *La adopción*, tomo I, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1998, p. 21.

¹¹ Cfr. González Martín, Nuria, *La adopción internacional y el Convenio de la Haya. La práctica mediadora y los acuerdos bilaterales (referencias hispanoamericanas)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 6.

¹² La acción *in iure* era la etapa del juicio en la que se planteaba la cuestión litigiosa: el actor exponía su reclamación ante el pretor quien analizaba si el Tribunal era competente para conocer de la cuestión, si el actor estaba legitimado para actuar y si tenía capacidad para hacerlo. De ser "admitida" la reclamación por el Magistrado, se requería la comparecencia del demandado, quien de allanarse a la petición formulada por el actor (*in iure cessio*) transmitía o reconocía el derecho reclamado por el actor. La *in iure cessio* funcionaba como forma de transmitir la propiedad y los derechos patrimoniales. Cfr. Farías Cisneros, Germán, *Diccionario de frases y aforismos latinos, una compilación sencilla de términos jurídicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp.48-49.

¹³ González Martín, Nuria, *Op.cit.*, p. 6.

¹⁴ García del Corral L., *Op. cit.*, p. 15.

La adopción menos plena fue pensada para evitar que si el adoptante emancipaba al adoptado, éste perdiera su derecho en la sucesión de su padre de sangre, pero si la emancipación se producía después de la muerte del padre de sangre de cuya herencia se había visto excluido, a consecuencia de la adopción, nada recogía en ninguna de ambas sucesiones.¹⁵

De lo anterior se observa que no existía ningún tipo de protección jurídica para el adoptado, quien simplemente era utilizado para asegurar el patrimonio de la familia.

De manera similar a lo que ocurrió con la *arrogatio*, el trámite para la constitución de la *adoptio* sufrió modificaciones surgiendo la *datio in adoptione*, acción que se ejercitaba ante el Magistrado, encargado de autorizar el procedimiento, mediante la declaración de voluntad del adoptante, el consentimiento del adoptado y el de la persona quien tenía a este último bajo su patria potestad.

Así, reiteramos que en los casos descritos con anterioridad, el propósito de la *adoptio* y más propiamente dicho, del *pater familias*, era asegurar la sucesión de sus bienes y por supuesto su línea familiar; nadie estaba interesado en vincularse a un menor carente de patrimonio que administrar o que descendiera de una estirpe poco conocida; “Lejano estaba en el pater romano el propósito de beneficiar... a un huérfano...”¹⁶

La génesis de la *arrogatio* y *adoptio* se justificó en la satisfacción de una necesidad social: hacerse de un heredero en caso de que no existiese naturalmente, atendiendo a la importancia y trascendencia que para la civilización romana representaba la perpetuación del prestigio, poder y tradiciones de la *gens*. Mediante la creación de un vínculo “artificial” equiparable en su forma y efectos a la paternidad biológica, el jurista romano solucionó el problema. La regulación establecida fue indubitadamente en ambos casos, guardiana de los intereses del *adrogado* y del adoptante, respectivamente, pues la finalidad de incorporar a otra persona a sus familias no era que aquéllos recibieran cuidados y protección, sino

¹⁵ Medina, Graciela, *Op. cit.* p. 21.

¹⁶ Brena Sesma, Ingrid, *Op. cit.* p. 6.

para que desempeñaran a la muerte del *pater*, el cargo de cabeza de familia. Éste es el antecedente más importante de la adopción en el Derecho.

1.2 Edad Media

Se conoce como Edad Media o Medioevo, al período histórico comprendido entre los siglos V y XV. Su comienzo se sitúa convencionalmente en el año 476 con la caída del Imperio Romano de Occidente, finalizando en 1453 con la invención de la imprenta o en 1492 con el descubrimiento de América.¹⁷ Como principales características de la organización política en esta etapa podemos mencionar la existencia de territorios independientes denominados *feudos*, dirigidos por un señor bajo cuyas órdenes trabajaba una población integrada por siervos, encargados de satisfacer las necesidades internas de alimentación y servicios. Esto habla de una sociedad estratificada que perpetuó el modelo de las antecesoras; no obstante, desaparece la organización centralista de la administración y la política de pueblos como Grecia y Roma para dar lugar a una dispersión del poder así como el pleno dominio de la fe cristiana e islámica en su correspondiente espacio geográfico.

A la caída del Imperio Romano, las regiones del actual continente europeo que se encontraban bajo su dominio, se integraron en pequeñas comunidades, a la postre feudos y paulatinamente, reinados independientes con poder en territorios de sus alrededores. Tal fue el caso de los reinos de León y Castilla, en la Península Ibérica, a los cuales nos referiremos en virtud de su influencia en el Derecho que se exportaría a las otrora colonias americanas.

La tradición jurídica romana se transmitió a la cultura jurídica ibérica a través de la Escuela de Bolonia, conservando gran parte de las instituciones desarrolladas y aplicadas en las ciudades. Cada reino contaba con un Derecho propio apegado en gran parte a la configuración romana y establecido por el monarca y sus consejeros a través de *fueros reales*;¹⁸ sin embargo, como

¹⁷ Díaz Santos, Julia, *Introducción a la historia, hombres, clases y pueblos*, España, Mensajero, 1978, p. 150.

¹⁸ Los fueros eran los estatutos jurídicos aplicables en una determinada localidad cuya finalidad era, en general, regular la vida local, estableciendo un conjunto de normas, derechos y privilegios,

resultado de las Invasiones Bárbaras al territorio español durante los siglos V a VIII, se integraron también al Derecho Romano diversos elementos pertenecientes al derecho germánico.

La regulación jurídica que constituía la base de la organización de las ciudades durante la Edad Media se encontraba en los denominados *fueros locales*, los cuales se aplicaban únicamente en las comunidades donde habían sido creados, en virtud de la autonomía que poseían para establecer sus propias leyes. Siendo un derecho eminentemente localista, las disposiciones variaban considerablemente de un territorio a otro.

Como consecuencia de la influencia romana, las figuras de la *adoptio* y *arrogatio* fueron incorporadas a la normatividad castellana, con algunas adecuaciones que a continuación se detallarán.

1.2.1 España

En el año 1230, los reinos de Castilla y León lograron la unión de sus coronas configurando un poderío monárquico superior. En ese escenario, la principal tarea jurídicamente hablando, consistía en concentrar la multiplicidad de disposiciones vigentes en cada uno de los territorios integrantes del naciente reino para facilitar sobre todo el intercambio de mercancías; tarea que fue iniciada por el Rey Alfonso X “El Sabio”, con la elaboración del *Fuero Real*, un ordenamiento que pretendió recopilar la diversidad de normas vigentes para unificarlas. Conformado por cuatro libros, el *Fuero Real* destinó el último de ellos a las relaciones de Derecho Civil, dentro de las cuales se incluyó la figura denominada *prohijamiento*; vocablo proveniente de las voces latinas *pro*, prefijo que significa, entre otras acepciones, “en lugar de” y *filius* (hijo), es decir, constituía la forma de tener

otorgados por el rey, el señor de la tierra o el propio consejo. Según la vida se fue haciendo más compleja en las ciudades y territorios, y ante la inexistencia de una norma general que sirviera de referencia para resolver las controversias jurídicas surgidas de la cotidianeidad, las lagunas se cubrían de manera local con una legislación más extensa. A partir del siglo XIII comenzaría un fenómeno de codificación de las leyes vigentes en las ciudades. *Cfr.* Pérez Martín, Antonio, *Los fueros extensos y el derecho común*, Anales de Derecho, Número 15, Universidad de Murcia, España, 1997 p. 75-85, consultado en la página web *Revistas Científicas de la Universidad de Murcia*, en <http://revistas.um.es/analesderecho/article/view/81441/78591>, el 13 de marzo de 2010, 22:00 hrs.

descendientes artificialmente “en lugar de un hijo biológico”. El prohijamiento otorgó a los varones sin sucesores legítimos, la posibilidad de integrar como parte de su familia a una persona con la que no tuvieran parentesco biológico con la finalidad de poder transmitirle su patrimonio.

El vínculo creado entre el *prohijador* y el *prohijado* no se equiparaba a una relación entre padre e hijo; de hecho, esa figura se utilizó principalmente para asegurar la continuidad en el poder de monarcas y miembros de la nobleza sin descendientes, quienes celebraban “pactos de prohijamiento” mutuos constituidos mediante la firma de los interesados, con la finalidad de que a la muerte de uno el otro sería heredero y viceversa.

Una regulación más clara y a mayor detalle sobre la forma, requisitos y efectos del *prohijamiento* se codificó en las *Siete Partidas*,¹⁹ elaboradas también por Alfonso X aproximadamente en el año de 1235. Como principales características se encuentra la existencia de dos modalidades de *prohijamiento* basadas en la *arrogatio* y *adoptio* romanas. Mediante la primera podían ser *prohijados* aquellos libres de la patria potestad para lo cual se requería su consentimiento expreso en un acto de jurisdicción voluntaria con la intervención del juez competente, quien otorgaba su autorización, extendiéndose por el escribano una forma pública en la que se hacía constar la voluntad de los participantes.²⁰

Para la segunda modalidad, se estableció como edad mínima para ser *prohijado* la de 7 años bastando el consentimiento tácito del infante. En este caso, el vínculo se constituía por otorgamiento del Rey, quien debía atender a las

¹⁹ Las Siete Partidas o Partidas son un cuerpo normativo redactado en Castilla, durante el reinado de Alfonso X (1252-1284), para conseguir una cierta uniformidad jurídica del Reino. Su nombre original era Libro de las Leyes y, hacia el siglo XIV recibió su actual denominación, por las secciones en que se encuentra dividida. Las Partidas abarcan todo el saber jurídico de la época dentro de una visión unitaria, por ello se le ha considerado una suma de derecho. Trata, entre otras materias, de derecho constitucional, civil, mercantil, penal y procesal, tanto civil como penal. *Cfr.* Chávez Ascencio, Manuel F., *La adopción, adenda a la obra La familia en el derecho, relaciones jurídicas paterno filiales*, México, Porrúa, 1999, p. 27.

²⁰ *Ibidem*, p. 30.

circunstancias del *prohijante*, por ejemplo, sus riquezas, su fama pública, y la intención que lo motivaba a celebrar dicho acto.²¹

Las *Siete Partidas* distinguieron entre una forma de *prohijamiento plena* o *perfecta*, cuando se realizaba por un ascendiente del *prohijado* a quien se transfería la patria potestad, y *semi-plena* o *imperfecta*, cuando se trataba de un extraño, en cuyo caso se reservaba la patria potestad al padre natural.²²

El adoptado tomaba el apellido del adoptante pero conservaba los derechos respecto a su familia biológica, pues la ficción no debía llevarse al grado de sustituir la realidad, generándose únicamente el derecho de la persona *prohijada* para ser nombrado heredero *ab intestato* del *prohijador*. Continuaba en esta figura el interés por la conservación del patrimonio que antaño había motivado su creación en Roma.

La práctica del *prohijamiento* no fue bien recibida por la Iglesia, pues reducía sus oportunidades de ser nombrada “heredera” en los casos de fallecimientos de las familias nobles sin descendencia; motivo por el cual inició una voraz “campaña” de desprestigio en su contra, calificándola como un instrumento que fomentaba la codicia de aquellos que querían conservar a toda costa sus bienes terrenales y tachándola de antinatural, pues se consideraba que los deberes de los padres eran personalísimos y sagrados, y no se concebía que pudieran cederse a extraños.²³

Fue así como las formas primigenias de la adopción romana lograron trascender a una nueva forma de organización social, en la que prevaleció una función utilitarista marcada por la búsqueda de herederos, pero circunscribiéndose

²¹ De la Reguera Valderomar, Juan, *Extracto de las Siete Partidas, formado para facilitar su lectura*, 2ª edición, Imprenta José Collado, España, 1808, p. 291, documento electrónico disponible en la página web de Google Books en http://books.google.com.mx/books?id=ECRGhnNn-QUC&pg=PA291&lpg=PA291&dq=formas+de+prohijamiento+en+las+7+partidas&source=bl&ots=TZaUI4zWw6&sig=N3F54wwOF_0Q8mVVXuD6qlqo43U&hl=es&ei=FQXzTNL5A4OqsAPQtaiwCwssa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CEIQ6AEwBA#v=onepage&q&f=false, consultado el 26 de noviembre de 2010 20:13 hrs.

²² Brena Sesma, Ingrid, *Op. cit.* p. 40.

²³ Hurtado Oliver, Xavier, *La adopción y sus problemas. Estudio crítico-jurídico, sociológico e histórico*, México, Porrúa, 2006, p. 34.

cada vez más a un ámbito privado, lo cual se reflejó en la disminución de las formalidades requeridas para su constitución; sin embargo, no se llegó a desestimar la intervención de la autoridad, pues continuó con la tarea de sancionar la celebración del acto y de alguna manera otorgarle validez y publicidad, como una forma de hacer *erga omnes* la relación entre *prohijante* y *prohijado*, salvaguardando los intereses derivados de tal unión.

1.3 Edad Moderna

Para el inicio del periodo que los historiadores identifican como Edad Moderna, se han propuesto distintas fechas, siendo la de consenso la toma de Constantinopla por los turcos en el año 1453.²⁴

Esa etapa en la historia de la humanidad, representa un cambio definitorio para las sociedades al surgir el Estado-Nación como nueva forma de organización política; la razón y la ciencia se convierten en las herramientas más poderosas del hombre para comprender el mundo que le rodea convirtiéndose en el centro de múltiples estudios y análisis, planteándose expectativas de un futuro mejor; nace un mundo en constante cambio y movimiento. Al respecto Armando Roa refiere que en ese periodo

[...] por primera vez en la historia de los pueblos se desea ignorar la tradición de la manera más radical para poner la vista en el futuro [...] en ella ningún hombre querrá ser visto como permanecido en el ayer, o sea, anticuado, sino en la avanzada de lo que se estila, se piensa o se quiere. La palabra moderno, como se sabe, deriva de la voz modo, y modo o moda es lo que está de paso, a la espera de la aparición de algo todavía más nuevo y así hasta el infinito.²⁵

En la búsqueda de evolución constante, las disciplinas sociales, incluido el Derecho, vivieron importantes transformaciones y renovaciones para adecuarlas a los nuevos objetivos de sociedades en aras del ejercicio pleno de las libertades personales.

En seguida abordaremos los acontecimientos acaecidos durante el siglo XVIII que representaron el “resurgimiento” de la adopción planteada desde una

²⁴ Alvear Acevedo, Carlos, *Cursos de historia general*, trigésima sexta edición, México, Jus, 1996, p. 11.

²⁵ Roa, Armando, *Modernidad y postmodernidad*, Editorial Argentina, Andrés Bello, 1995, p.23.

nueva perspectiva, la cual constituyó un antecedente más cercano a su actual configuración. Consideramos pertinente analizar como un primer referente de gran importancia, la sistematización de la adopción en el derecho francés, debido a la gran influencia del Código Napoleón en la codificación civil mexicana a principios del siglo XIX. En segundo término, revisaremos también la transformación de esa figura en el sistema de *Common Law* en Estados Unidos de América, cuyo desarrollo fue muy diverso pero también contribuyó al mejoramiento del actual sistema de protección de menores.

1.3.1 Francia

Como resultado de la Revolución Francesa de 1789, padres y madres de familia se vieron en la necesidad de dejar a sus hijos al cuidado de otras personas con la finalidad de protegerlos. Incluso en el peor de los casos, fallecieron dejándolos en situación de orfandad. Los líderes del movimiento revolucionario se solidarizaron con los hijos de los compañeros caídos en la lucha y retomaron la figura de la adopción romana con la supuesta finalidad de no dejarlos en desamparo; sin embargo, pronto se convirtieron en un elemento importante para fortalecer el espíritu combativo, pues los revolucionarios aprovecharon las condiciones sociales del momento para acrecentar la lealtad y fervor de la lucha haciendo a estos niños mártires del movimiento, al grado de que se llegó a denominarles *pupilos de la nación*. El tratadista Xavier Hurtado señala que:

[...] obviamente las “adopciones” por parte del Estado no eran tales, más bien se trataba de actos políticos tendientes a demostrar la solidaridad del movimiento revolucionario para con sus protagonistas, carecían de fundamento legal, hoy se diría que fueron actos de populismo [...].²⁶

En ese momento se registró un cambio radical, si no en la función, sí en la visión sobre la adopción, que si bien es cierto estuvo marcada por un interés político, se vislumbró por primera vez como una medida de apoyo y protección en beneficio de los niños cuyos padres murieron en la guerra y que precisamente trato de promoverse para encumbrarla como una “buena obra” de caridad y compromiso hacía los compatriotas.

²⁶ Hurtado Oliver, Xavier, *Op. cit.* p. 110.

Aunado a esos acontecimientos, el resurgimiento de la adopción en Francia se vio reforzado con el proyecto de Código Civil de Napoleón Bonaparte, en el cual se terminó por incluir, a petición de él, un capítulo dedicado a la adopción. Ello obedeció, según dicho de los historiadores, a la situación personal de Bonaparte, pues al carecer de descendencia a quien transmitir su apellido y bienes, encontró en la adopción la forma de subsanar ese obstáculo.

El Código Civil Francés, mejor conocido como *Código Napoleón* fue promulgado el 24 de marzo de 1803. En las disposiciones tocantes a la adopción, se añadieron algunos elementos distintos a los establecidos por la ley romana. Por ejemplo, se fijó la edad mínima del o los adoptantes en 50 años, siempre y cuando no tuvieran descendientes legítimos y se dio oportunidad a las mujeres de ser adoptantes siempre y cuando contaran con el consentimiento de su cónyuge. No podían adoptar aquellas personas ordenadas al culto religioso y en todos los casos el adoptado debía ser mayor de 14 años, toda vez que se requería de su consentimiento y se presumía que a esta edad, se poseía ya cierta capacidad de decisión.

La naturaleza jurídica de la adopción en ese contexto era la de un contrato solemne que se celebraba ante el Juez de Paz y debía ratificarse ante el de Primera Instancia, quien se cercioraba que el adoptante gozara de buena reputación. Como todo contrato, era susceptible de revocación estableciéndose como plazo para ello un año contado a partir de su constitución y enunciando como única causal la simple voluntad del adoptante. Con ello nos percatamos de la fragilidad del vínculo entre ambos y de que el objetivo se enfocaba aún al aspecto patrimonial.

Como principal efecto de la adopción, el adoptado agregaba el apellido del adoptante al de su familia biológica, lo cual generaba derechos alimentarios y hereditarios, los cuales se extinguían en caso de que superviniese un descendiente legítimo.

Asimismo, se contemplaban tres clases de adopción: la ordinaria, la remuneratoria y la testamentaria. La primera era la forma genérica cuyos requisitos hemos mencionado líneas arriba; la segunda se configuró como una recompensa para el adoptado que salvara la vida del adoptante en situaciones de desastres naturales o algún accidente y finalmente la adopción testamentaria, permitía a la persona que durante cinco años hubiese ejercido el cargo de tutor y considerando cercana su muerte, adoptar a su pupilo antes de que alcanzara la mayor edad de 25 años.

Si bien puede decirse que la forma de adopción instituida en el Código Civil Francés se asemeja en buena medida al modelo romano, incluso en la consecución de sus fines, existe una diferencia muy importante, pues se utilizó como una forma de pelear por el respeto a la libertad de contratación y la salvaguarda del derecho a la propiedad privada. La ideología liberal de la Revolución Francesa fundamentó su lucha en la necesidad de ganar una supuesta igualdad y libertad para todos los seres humanos, no obstante, ambos ideales fueron solamente la careta para cubrir los intereses de una burguesía cansada del poder absoluto del monarca y sedienta de libertad para el manejo de su patrimonio, por ello, uno de sus principios fundamentales fue la inviolabilidad de la propiedad privada.²⁷ En ese contexto, no era ya la búsqueda de prestigio, la continuación del nombre familiar o el culto a los ancestros motivo suficiente para incluir una figura como la adopción en la ley, sino simplemente beneficiar a un determinado estrato social garantizando su derecho a la administración de su patrimonio sin la intervención del gobernante.

Aunque sustantivamente se estableció en el Código Civil de referencia un procedimiento muy rígido para realizar adopciones, debe sumarse a los señalamientos anteriores, una consideración (aunque mínima) al interés de la persona que sería adoptada, al exigir al adoptante el requisito judicial de acreditar una buena imagen social. Pero la verdadera transformación se gestó durante la

²⁷ López Monroy, José de Jesús, *La Revolución Francesa de 1789 y su influencia en el Derecho Civil mexicano*, artículo incluido en la obra *Bicentenario de la Revolución Francesa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 165-175.

discusión del proyecto del Código Napoleón, precisamente en el debate sobre la inclusión de la adopción en su articulado. Refiere Lisandro Cruz Ponce que el entonces Primer Cónsul Jean Jaques Régis Cambacérès la defendía diciendo que:

[...] el efecto más feliz de la adopción sería dar hijos a quien no los tuviese y dar un padre a hijos huérfanos [...] (para ello) la transmisión del nombre era el vínculo más natural y el más fuerte para consolidar esta alianza. Consideró por ello que la adopción pertenecía al Estado de las personas más que a los bienes.²⁸

Ese pequeño cambio de mentalidad significó un salto cuántico en evolución de la figura en análisis, pues por primera vez en su historia se encontró en ella la posibilidad de brindar ayuda a aquellos niños sin familia, concediéndole importancia a la formación de un vínculo similar al existente entre padres e hijos biológicos; desviándose del terreno de los objetivos patrimoniales para comenzar a preocuparse más por el contenido afectivo.

Algunos autores han llegado a afirmar, que después de ese momento en el derecho francés “[...] se consideró la adopción como institución filantrópica, destinada a ser al mismo tiempo consuelo de matrimonios estériles y una abundante fuente de socorro para los niños pobres”.²⁹ A pesar de lo anterior, no se comprendería con nitidez la trascendencia que para el adoptado tenía su incorporación a una familia sino hasta un siglo después.

1.3.2 Estados Unidos de América

El actual sistema de cuidados y protección de menores carentes de cuidados parentales implementado por los Estados Unidos de América, tiene sus orígenes en el Reino Unido. Los investigadores sitúan como el antecedente más cercano de la adopción al denominado *putting out* inglés. Esta práctica apareció justamente en la etapa previa a la Revolución Industrial (S. XVIII), cuando se configuró un nuevo tipo de organización económica en la que los productores de

²⁸ Cruz Ponce, Lizandro, *El Código Civil Fránces*, artículo incluido en la obra *Bicentenario de la Revolución Francesa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 165-175.

²⁹ Mendizábal, Oses L, *Derecho de Menores, Teoría General*, España, Ediciones Pirámides, 1977, p. 231.

materias primas incursionaron también en los procesos de transformación para obtener nuevos productos fundando sus propios talleres, los albores de la industria manufacturera.

Debido a que no toda la población tenía las mismas posibilidades de subsistir bajo esta dinámica, aquellos cuya situación les impedía proveer los satisfactores materiales indispensables a sus familias, optaban por colocarlos en algún taller familiar en calidad de aprendices o bien como trabajadores temporales; a cambio de que la familia que los acogía los asistiera con habitación y alimentos, existiendo incluso, la posibilidad de asumir posteriormente su guarda permanente sin que por ello se generara para el menor ningún tipo de derecho o beneficio, razón por la cual se consideraba simplemente como una adopción de hecho.³⁰

Durante la Edad Media, el *putting out*:

[...] era el recurso de que se valían las familias pobres para dar cumplimiento al mandamiento real de que los padres debían impedir que sus hijos cayeran en la vagancia para lo cual estaban obligados a proporcionarles estudios o el aprendizaje de un oficio [...] de lo contrario se exponían a ser sancionados.³¹

Pese a que el Estado permitió la colocación de los niños en condiciones de pobreza o abandono con familias de mejores condiciones sociales y económicas, no se establecieron reglas para su operación, debido a la fuerza de la tradición inglesa que se fundaba en el principio de “inalienabilidad de los derechos parentales”, es decir, que era imposible su cesión o transferencia. De igual forma, el lazo consanguíneo era el criterio indubitable para la transmisión de tierras y bienes.

³⁰ Cfr. Hurtado Oliver, Xavier, *Op. cit.* 110-113.

³¹ *Ibidem*, p.226. El autor explica que este mandamiento real se fundaba en el principio denominado *parens patriae*, que significa que el monarca asume el papel de padre y protector de sus súbditos y en consecuencia, tenía la facultad de intervenir en defensa de la niñez en casos de negligencia de sus padres; incluso, bajo el reinado de Enrique VIII el Parlamento estableció por ley que los niños en vagancia entre 5 y 14 años de edad fuesen arrestados y entregados a familias mejor dotadas para su formación como aprendices, al final del camino el objetivo del Estado era evitar gastar sus recursos en el cuidado y atención de los niños expósitos o abandonados y a futuro, asumir los altos costos en rubros como la seguridad o el tratamiento de delincuentes, por ello permite y respalda de manera coactiva el hecho de que sean los particulares quienes se encarguen del cuidado de los menores.

El *putting out* generó importantes problemáticas. En primer lugar, fue utilizado como una simulación de solidaridad hacia la niñez que disfracaba el reclutamiento de niños para explotación laboral; asimismo, los padres biológicos reclamaban de mala fe su reintegración cuando sabían que ésta podría reportarles algún beneficio, derivando en graves conflictos entre las familias involucradas. Por esa situación, el Estado asumió un papel más activo en la regulación de los efectos y consecuencias de la figura de trato, codificándola con el nombre de *fostering* o *foster care*, consistente en la privación temporal de los derechos parentales sobre el menor, transfiriéndolos a una familia “estable” hasta en tanto cambiara su situación o alcanzara la mayoría de edad, conservando el vínculo y los derechos respecto a su familia de origen. A diferencia del *putting out*, el *fostering* incluye la posibilidad de incorporar a través de la adopción, al niño o niña que alcanzara la mayoría de edad, a la familia en la cual estuvo bajo custodia temporal, rompiendo así los lazos consanguíneos con la familia de origen para colocarse en calidad de hijo de los *foster parents*.³²

Tanto el *putting out* como el *fostering* fueron utilizados en las colonias inglesas en América, como un instrumento para poblar los nuevos territorios. En esa época el número de menores que se encontraban bajo una pena privativa de la libertad, huérfanos o abandonados era muy elevado. Por ello, se tomó la decisión de trasladarlos a América y colocarlos en calidad de aprendices con los colonos. No fue sino hasta casi un siglo después de la Declaración de Independencia de las 13 colonias en 1851, que se legalizó formalmente la adopción en la *Ley de Massachusetts*, la cual estableció como fin de la adopción “la satisfacción de los mejores intereses del niño”,³³ depositando en el Poder Judicial la facultad de decretarla, desalentando las adopciones de hecho que revestían una forma contractual, pues finalmente sería la Corte quien determinaría si la adopción propuesta era procedente.

La Ley de Massachusetts no fue popular pues prevalecía la costumbre de adoptar libremente en forma discreta sin intervención del Estado; ni las madres

³² “Padres de guarda”

³³ Hurtado Oliver, Xavier, *Op. cit.* p.114.

solteras ni otros progenitores deseaban ser víctimas de la publicidad de los procesos ante las Cortes, tampoco los adoptantes querían que se hiciera pública su esterilidad, ni que su hijo creciera como adoptado que entonces era sinónimo de bastardía. Por razón de su ascendencia inglesa, la mayoría de los norteamericanos estaban de acuerdo en que la relación biológica del “lazo de sangre” era la única satisfactoria y válida entre padre e hijo y no la creada artificialmente por el derecho; por ello la ley entró en vigor, según Javier Hurtado:

“[...] sin prohibir la adopción “libre” por ser una costumbre arraigada entre los colonos, ambas formas de adoptar continuaron funcionando paralelamente; la libre o privada y la pública integrada al Estado[...] de hecho la función de la adopción se dividió en privada y pública”.³⁴

Si bien es cierto que los antecedentes de la adopción en Inglaterra y Estados Unidos difieren en esencia de los objetivos perseguidos por la tradición romana, podemos observar que el factor económico fue determinante para lograr que el Estado interviniera en su reglamentación, debido a la conveniencia de que fueran los particulares y no él mismo, quienes asumieran los gastos por la crianza de los menores. También deben reconocerse como factores que contribuyeron a develar las particularidades y necesidades propias de la niñez, los constantes abusos y maltratos infligidos por las familias tutoras, dejando al descubierto la ingente necesidad de brindarles protección jurídica, no como un simple método de prevención de futuros problemas sociales o reducción de costos gubernamentales, sino como la forma de garantizarles una vida digna y ofrecerles mejores oportunidades de desarrollo.

El *foster care* es utilizado por autoridades y organismos en todo el mundo, como una medida alternativa de cuidado temporal cuyo objetivo es reemplazar la internación del menor en un centro asistencial, en el entendido que su integración a un ambiente familiar es mucho más benéfica para él. No obstante, cuestionamos la efectividad y beneficios de ese sistema, toda vez que en ocasiones suelen generarse vínculos afectivos entre las familias tutoras y los menores que dificultan

³⁴ *Ídem.*

una posterior separación definitiva, ocasionando a los niños inquietudes sobre su futuro y daño en su auto-percepción y valoración.

1.4 Edad Posmoderna

Uno de los debates subsistentes hoy en día sobre las divisiones de la historia del hombre, versa sobre el término de la Edad Moderna y el surgimiento de una nueva etapa denominada Posmodernidad, en la cual se encuentran comprendidos los rasgos de nuevas cultura, vida social y orden económico. De manera general, el inicio de esa etapa se ubica en la década de 1950, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial entre cuyos resultados se encuentra el denominado “nuevo orden mundial”, la división de los sistemas de producción capitalista y comunista.

En contraste con la modernidad, la postmodernidad posee un carácter derivado de la revolución científico-tecnológica, la globalización de las comunicaciones, los mercados y la competencia, basadas en el progreso técnico. De ahí que la sociedad haya cambiado también sus valores y perspectiva de la vida, hacía la búsqueda continua de la satisfacción de sus deseos y una mejor calidad de vida, surgiendo con ello las denominadas “sociedades de consumo”. Como consecuencia de lo anterior, inició también un reclamo por la eliminación de tratos y actos discriminatorios y la lucha para el disfrute igualitario de oportunidades; factores que desembocaron en el reconocimiento de derechos específicos para determinados grupos de personas quienes por sus características requerían de una protección especial.

De esa forma, este siglo representó el vértice de la transformación, consolidación e internacionalización de la adopción, pues como se ha señalado hasta antes del siglo XX, “La adopción no presentaba finalidad asistencial alguna relacionada con la protección de menores”.³⁵

En esos cambios, tendrían especial impacto los dos conflictos bélicos ocurridos durante la referida centuria: la Primera y Segunda Guerras Mundiales.

³⁵ González Martín, Nuria, *Op. cit.* p. 9.

Aunque propiamente la primera de ellas puede encuadrarse aún en los años de la Edad Moderna, la abordaremos en el presente apartado atendiendo a la estrecha relación que guarda con la posterior tendencia de la evolución de la adopción como garantía del derecho fundamental del niño a vivir en familia.

1.4.1 Condiciones internacionales que motivaron cambios en la adopción

El cambio de perspectiva sobre la adopción durante el siglo XX ocurrió fundamentalmente sobre dos aspectos; el primero fue el hecho de ver en ella la posibilidad de brindar a los menores sin familia una mejor oportunidad de vida y por otro lado, su internacionalización. En ambos casos, se logró consolidar por primera vez el bienestar del niño como la prioridad fundamental de dicha figura, asumiendo el Estado el compromiso de velar por su protección.

En Europa la Primera Guerra Mundial (1914-1918) dejó tras de sí un alarmante número de niños huérfanos que rebasó la capacidad de los Estados para brindarles atención médica, alimentaria o refugio, por mencionar las más importantes. Para contrarrestar los efectos de la devastación y como forma de proteger a estos niños, Francia reformó en 1923 su legislación civil permitiendo la adopción de menores de edad con la finalidad de brindarles apoyo a aquellos que habían perdido a su familia en la guerra.³⁶ Es así que se permitió ser adoptantes a mujeres, personas solteras, sacerdotes católicos y extranjeros, siempre y cuando tuviesen por lo menos 50 años, considerando que era una edad en la que biológicamente ya no se esperaba tener descendencia.³⁷

No obstante el esfuerzo, la realidad era que al final de la guerra la preocupación mundial era el mantenimiento de la paz mundial. Como resultado de complejas negociaciones se logró, el 28 de junio de 1919, la firma del *Tratado de Versalles* impulsado por el entonces Presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson. En él se creó la *Sociedad de Naciones*, organismo de carácter

³⁶ Torres Calvo, Claudia Mónica, *La adopción internacional, una figura jurídica para proteger los derechos fundamentales del niño: instrumentos jurídicos internos e internacionales que la regulan en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, tesis profesional, campus Acatlán, 2003.

³⁷ Hurtado Oliver, Xavier, *Op. cit.* p. 56.

internacional que pretendió establecer las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales.

El 15 de noviembre de 1920, se celebró en Ginebra la primera asamblea de la Sociedad, con la participación de 42 países, ante quienes Eglantine Jebb, pedagoga de origen británico, presentó un proyecto de declaración en el que se reconocían las principales problemáticas y necesidades de la niñez. Con gran éxito, el proyecto fue adoptado por la ONU convirtiéndose en la *Declaración de Ginebra*, el primer instrumento internacional relativo a la protección de la infancia integrado por cinco puntos principales:

1. El niño debe ser colocado en condiciones de desarrollarse de una manera normal, física y espiritualmente.
2. El niño hambriento debe ser alimentado, el enfermo debe ser asistido, el retrasado debe ser estimulado, el extraviado debe ser conducido, el huérfano y el abandonado deben ser recogidos y socorridos.
3. El niño debe recibir el apoyo en época de calamidad.
4. El niño debe ser dotado de medios con que ganarse la vida; debe ser protegido contra la explotación.
5. El niño debe ser educado y sus mejores cualidades deben ser puestas al servicio de sus hermanos.³⁸

Al reconocer la existencia de problemáticas concretas que afectaban de forma importante a la niñez de la época, así como la necesidad de atención urgente a sus necesidades, la Declaración sentó el primer paso para la transformación radical de la concepción de la infancia. Desafortunadamente, su texto omitió señalar quién o quiénes eran responsables de cambiar esas situaciones o cómo atenderlas, razón por la cual no logró tener una aplicación efectiva. A pesar de ello, consideramos que la propuesta fue completamente innovadora para su época, pues distinguió con claridad diferentes necesidades del menor en distintos supuestos de riesgo, erigiéndose como antecedente primordial para que la comunidad internacional tomara conciencia de la inmensa necesidad de apoyar y proteger al grupo humano más vulnerable.

³⁸ García Jiménez, Joel Francisco, *Derechos de los Niños*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 7.

Lamentablemente, los años de 1939-1945 volvieron a ser testigos de un segundo episodio bélico de enormes magnitudes con un impacto terrible en Europa. La devastación no fue solo material y económica sino también moral. La persecución y el exterminio del pueblo judío por los nazis y las alarmantes cifras de las bajas civiles durante la guerra,³⁹ crearon un ambiente de pánico e incertidumbre colectivos. El continente se enfrentó a una reestructuración territorial y demográfica derivada del desplazamiento de millones de personas a causa de las vicisitudes de la guerra. Hombres, mujeres y niños fueron expulsados, deportados, evacuados o simplemente abandonaron los territorios anexionados por los vencedores, vagando de un punto a otro sin protección. Miles de niños se quedaron solos en sus hogares pues sus padres o familias nunca regresaron. Otros, terminaron a kilómetros de sus países de origen, huérfanos o abandonados, siendo objeto de violencia, abusos, discriminación, explotación y sin ningún apoyo para localizar a sus familiares y mucho menos volver a sus lugares de origen.

Por ejemplo, el *Kindertransport* (transporte de niños) fue el nombre informal de una serie de esfuerzos de rescate que entre 1938 y 1940 llevaron miles de niños judíos refugiados desde la Alemania nazi a Gran Bretaña. El gobierno británico relajó las restricciones de inmigración para ciertas categorías de refugiados judíos. Las autoridades británicas permitieron el ingreso a Gran Bretaña de niños menores de 17 años provenientes de Alemania y territorios anexados por ella (Austria y ciertas partes de Checoslovaquia) sin limitarlos a una cantidad específica.

En Gran Bretaña, ciudadanos u organizaciones los esperaban para brindarles un hogar temporal, garantizando el pago del cuidado, educación y eventual emigración de cada niño a su país. A cambio de esta garantía, el gobierno británico acordó permitir que los menores refugiados no acompañados

³⁹ Pese a que por lo general en la historia de la Segunda Guerra Mundial se hace énfasis en el número de judíos víctimas del régimen nazi, la cantidad de bajas de nacionales rusos supera esta cifra: se calcula que 6 millones de judíos perecieron, pero más de 8 millones de rusos perdieron también la vida. Cfr. Hilberg, Raul, *The Destruction of the European Jews*, 3ª ed., Yale University Press, 2003, citado en la página web del *United States Holocaust Museum*, en <http://www.ushmm.org/research/library/faq/details.php?lang=es&topic=03#02>, consultado el 13 de julio de 2010, 22:00 hrs.

ingresaran en el país con visas de viaje temporales, en el entendido de que cuando “la crisis hubiera pasado”, los niños regresarían con sus familias.

Los padres o tutores no podían acompañar a los niños en sus traslados, En el programa se incluyeron también algunos infantes que durante el transporte quedaron al cuidado de otros. En ese sentido, se dio prioridad a aquellos cuya emigración era urgente porque sus padres estaban en campos de concentración, así como a infantes sin hogar y huérfanos. Después de la guerra, muchos niños de ese programa, se convirtieron en ciudadanos de Gran Bretaña o emigraron a Israel, Estados Unidos, Canadá y Australia. La mayoría de ellos nunca más volvió a ver a sus padres.⁴⁰

Es paradójico observar que a raíz de las consecuencias de ambas conflagraciones mundiales, la adopción dejó de ser definitivamente el instrumento “dador” de hijos para convertirse en herramienta de protección del menor, cuya viabilidad fue tan ampliamente comprobada que llegó a configurarse como una práctica mundial. Consecuentemente, fue necesario regular mediante instrumentos jurídicos internacionales las formas y vías más seguras para proteger a los niños y niñas de posibles abusos generados por estos traslados, pero también ponderando a la familia como el espacio más adecuado para su desarrollo, lo cual le otorgó a la adopción el carácter de medida de última instancia.

A continuación realizaremos un breve recorrido por el desarrollo de los instrumentos internacionales en los que se establecieron paulatinamente disposiciones tendentes a la protección de los niños colocados en adopción.

⁴⁰ *Ídem.*

1.4.2 Evolución de los instrumentos internacionales en materia de adopción

El proceso de transformación de la adopción, en una herramienta de restitución de derechos, logró su consolidación definitiva a raíz de la guerra. Las nuevas condiciones de vida generadas por esos acontecimientos, influyeron decisivamente para la creación de lineamientos generales para su regulación. A partir de la Declaración de Ginebra y del desolador panorama de devastación de la posguerra, los instrumentos internacionales para el restablecimiento de la paz y la cooperación multinacional se convirtieron en tema prioritario. Pero la paz era un *status* que se alcanzaría sobre la base de una multiplicidad de factores económicos y sociales entre los que se encontraba la protección a los derechos más importantes de toda persona, los derechos humanos. El nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas sería la plataforma para la construcción de una estructura legislativa internacional para la protección de los derechos de los grupos más vulnerables de las sociedades y también para la especialización de la legislación en materia de adopción. Desde la Declaración de los Derechos Humanos a la Convención de la Haya de 1993, los instrumentos internacionales fueron adaptándose a las nuevas necesidades y problemáticas que representó la “popularización” de la adopción, incluido el carácter intercultural y la satisfacción de las necesidades del niño sin hogar. En el siguiente apartado abordaremos en forma sucinta la evolución de esos instrumentos que contribuyeron al perfeccionamiento de la institución adoptiva en su forma actual.

1.4.2.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos

El 10 de diciembre de 1948 la Organización de las Naciones Unidas⁴¹ publicó la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, instrumento que estableció un catálogo de derechos fundamentales cuyo goce correspondía a

⁴¹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos es el primer instrumento internacional general, de carácter universal, que enuncia derechos que se reconocen a toda persona. Por razones morales, políticas y jurídicas, tiene la importancia de un texto histórico en la lucha por la libertad y la dignidad humana. *Cfr.* Castillo, Mireya, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, España, Tirant lo Blanch, 2003. p. 16

todos los hombres sin importar su raza, edad, religión, nivel socioeconómico, sexo, entre otros.⁴²

En los artículos 16, apartado 3 y 25 apartado 2 fueron reconocidos los derechos específicos relativos a los niños y a la familia, al siguiente tenor:

Artículo 16 [...]

3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 25[...]

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.⁴³

El reconocimiento de la obligación estatal de protección a la familia y la infancia tuvo como propósito instituir el compromiso de elaborar e impulsar planes, políticas y leyes cuyo objeto fuese el fortalecimiento de la institución familiar, así como reconocer que por sus condiciones particulares, niñas y niños son vulnerables frente a los adultos, quienes durante toda esa etapa del ciclo vital tienen el principal poder de decisión sobre ellos.

Asumir como obligación social y posteriormente pública, la responsabilidad de proveer asistencia y respaldo a infantes carentes de familia o en situaciones de vida difíciles, contribuyó a erradicar la idea de que la protección a los huérfanos, expósitos o abandonados se fundamentaba en valores como la caridad o la beneficencia, creando el compromiso colectivo de salvaguardar su bienestar, rompiendo el esquema del “Estado abstencionista” para convertirse en un “Estado con funciones asistenciales”.

⁴² Después de la Segunda Guerra Mundial, era prioritario evitar el estallido de otro conflicto armado. La *Sociedad de Naciones* no había tenido el éxito esperado, por lo que se planteó la necesidad de crear un nuevo organismo. Winston Churchill y Theodor Roosevelt (Primer Ministro británico y Presidente de E.U.A., respectivamente) elaboraron la denominada “*Carta del Atlántico*” en la Conferencia de Yalta de 1945, cuyo resultado fue el nacimiento, el 25 de junio de 1945 de la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU), cuyos principales objetivos eran mantener la paz y seguridad internacionales, la cooperación internacional en la solución de problemas globales de carácter económico, social, cultural y humanitario. Cfr. Escuela Nacional Preparatoria, *Historia Universal III*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 220 a 230.

⁴³ ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, documento electrónico disponible en la página web de la Organización de las Naciones Unidas, en www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm, consultado el 5 de marzo de 2010, 16:25 hrs.

No obstante el establecimiento de la igualdad entre niños “legítimos” y los llamados “ilegítimos”, el reconocimiento de la protección social como un derecho del niño tenía limitados alcances, aunado al hecho de que por su naturaleza, la declaración poseía un carácter eminentemente programático, dificultó su efectivo cumplimiento.

Es cierto que ese instrumento no abordó directamente lo relativo a la adopción, lo cual es atribuible a que al término de la Segunda Guerra Mundial se gestaba apenas su importancia a nivel internacional; sin embargo, sería la base para que posteriormente la ONU replanteara la necesidad de un sistema más efectivo de protección.

1.4.2.2 Declaración sobre los Derechos del Niño de 1959

Con una sistematización más completa y profunda que la contenida en la *Declaración de Ginebra* y fundamentada en la trascendental importancia del deber de brindar a la infancia mundial protección especializada para asegurarles una infancia feliz y un desarrollo integral, la ONU elaboró el 20 de noviembre de 1959 la *Declaración sobre los Derechos del Niño*.

Diseñada por el Consejo Económico y Social del referido organismo, la Declaración estableció diez principios básicos para la protección de la niñez fundamentados en el “interés superior del niño”, algunos bastante innovadores como el derecho a tener un nombre y una nacionalidad, el derecho a la salud y por supuesto el derecho que da sustento a este trabajo, el Derecho a Vivir en Familia, el cual se reconoce en el artículo 7 de ese instrumento, que a la letra dice:

El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.

Este principio tan importante reconoce:

- La importancia de la familia en la vida del niño.
- La obligación estatal de protección a aquellos que carecen de familia.
- El apoyo para el fortalecimiento de las familias.

En otras palabras, hablamos del reconocimiento de un derecho, la obligación de una prestación asistencial y una acción preventiva para evitar el abandono.

Algunas opiniones desfavorables sobre el citado instrumento, se refieren al hecho de que los derechos en ella contenidos se encontraban ya protegidos por la Declaración de 1948, y que la generación de más disposiciones no solucionaba de ninguna manera los problemas de su ineficacia. Los principales detractores argumentaban que el esfuerzo de la comunidad internacional:

No bastó, entre otras cosas, porque, en estricto derecho internacional, las declaraciones son una simple formulación de derechos, que reconocen éticamente situaciones de derecho, pero que no son de obligatorio cumplimiento por los Estados parte de esa manifestación de intenciones, muchas veces más románticas o reflejo de un momento político, que una verdadera intención o voluntarismo de estado. Es decir, que al no tener carácter imperativo, las declaraciones se hacen, por lo general, ineficaces dentro de los países que la suscriben, convirtiéndose en una especie de "invitación" a comportarse de una manera determinada literalmente eso, una feliz invitación, por cuanto carece de mecanismos para dar eficacia y generar efectos de los derechos declarados.⁴⁴

No obstante lo anterior, debemos tomar en consideración que la Declaración constituye un referente fundamental en la evolución del derecho de menores y precisamente la falta de coercitividad de sus disposiciones evidenció la necesidad de implementar otro tipo de medidas para lograr la participación de los gobiernos estatales, convirtiéndose en la plataforma para adecuar el sistema que hasta ese momento habían adoptado los instrumentos de la ONU, abandonando las declaraciones y estableciendo compromisos en convenciones, cuyas normas tuviesen el carácter de obligatorio para los países signatarios, garantizando su

⁴⁴ Buaiz, Yuri, Emilio, *Introducción a la doctrina para la protección integral de los niños*, Ministerio de Salud, Costa Rica, 2003, p. 4, documento electrónico disponible en la página web del Ministerio de Salud, Gobierno de Costa Rica en http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechos%20humanos/infancia/dereninezunicef.pdf, consultado el 12 de febrero de 2010, 17:10 hrs.

aplicación en su legislación interna. De esa forma, se elabora la *Convención sobre los Derechos del Niño*, a la que nos referiremos a continuación.

1.4.2.3 Convención sobre los Derechos del Niño de 1989

Para esa época, la adopción se había convertido, al menos en teoría, en una herramienta para brindar a niñas y niños carentes de cuidados parentales, la oportunidad de una nueva vida. Como ya hemos referido las situaciones de desplazamiento de miles de niñas y niños derivadas de las dos Guerras Mundiales impulsó la realización de adopciones internacionales:

Huérfanos, menores desplazados y desatendidos o niños abandonados de familias desarraigadas eran candidatos para adopción de parejas viviendo en países sin conflictos. La mayoría de estas adopciones involucran la migración de niños entre países europeos y entre Europa y Estados Unidos.⁴⁵

Ya en la década de los setentas, la apertura a la adopción por países como Vietnam, Corea, India, Sri Lanka, Filipinas, Indonesia, y en América Latina: Perú, Colombia, Chile, el Salvador y Ecuador,⁴⁶ originó una migración masiva de niños de países menos desarrollados a los más industrializados donde residían los adoptantes. Desafortunadamente, la ausencia de controles estatales, la falta de obligatoriedad de las disposiciones contenidas en la Declaración de los Derechos del Niño y la increíble facilidad para realizar los trámites, derivaron en adopciones falsas que encubrían ilícitos como el tráfico de menores, abuso sexual, explotación laboral, esclavitud y venta de niños.

Esas fueron las principales motivaciones para que la comunidad internacional ideara mecanismos más prácticos que garantizaran protección más efectiva para los niños al interior de los Estados. Con miras a alcanzar ese objetivo fue elaborada la “Convención sobre los Derechos del Niño”, otro instrumento de la ONU que data del 20 de noviembre de 1989, y cuya principal característica fue la de ser un ordenamiento internacional de derechos humanos que además de

⁴⁵ Cárdenas Miranda, Elva Leonor, citada por GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Estudios sobre adopción internacional*, *Op. cit.*, pp. 27-28.

⁴⁶ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, *Los derechos de la infancia*, Cámara de Diputados. México, 2009, p. 6. documento electrónico disponible en la página web de la H. Cámara de Diputados en www3.diputados.gob.mx/cámara/CEAMG, consultado el 27 de febrero de 2010, 16:40 hrs.

instituir o reconocer reglas universales relativas a la infancia, dotó a sus disposiciones de fuerza jurídica obligatoria, convirtiendo el respeto a los derechos del niño, en una exigencia para los estados signatarios.

Entre las principales aportaciones de la Convención podemos señalar la definición de la infancia como una etapa completamente independiente de la edad adulta, reconociendo que lo que resulta apropiado para estos últimos no siempre es adecuado para los niños; la exhortación a los gobiernos a que proporcionen asistencia material y apoyo a las familias y el compromiso para evitar la separación innecesaria de los niños de su entorno familiar.

Específicamente, el artículo 21 se refiere a las obligaciones Estatales que deben ser cumplidas en los casos de adopción:

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

- a) Velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes [...].
- b) Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste...no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen; [...]
- d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella [...]

A través de estas acciones específicas, los países firmantes asumieron el compromiso de vigilar y supervisar los trámites de adopción internacional, con el objetivo de erradicar las prácticas ilícitas antes descritas y proteger ante todo la seguridad de los niños.

El principio del interés superior del niño aparece por primera vez en este texto como la directriz principal para fundamentar las decisiones de las autoridades estatales.

En el segundo párrafo encontramos el antecedente de lo que más tarde se denominaría principio de subsidiariedad de la adopción internacional, el cual

otorga el carácter de último recurso a la adopción internacional, privilegiando el derecho del niño a permanecer en el entorno cultural al que está adaptado.

1.4.2.4 Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores de 1984.

El creciente aumento de las adopciones internacionales en la década de 1970 a 1980, trajo consigo la necesidad de establecer también reglas operativas que coadyuvaran a la protección de los derechos de los adoptados. Hasta ese momento, la tramitación de los procedimientos de adopción se encontraba regulada únicamente por las legislaciones nacionales, situación que dio lugar a problemas vinculados sobre todo con el reconocimiento y validez de las resoluciones que las decretaban; las diferencias entre los requisitos solicitados por las distintas legislaciones y la disparidad entre el tipo de vínculo que podía configurarse (adopción plena o simple).

En una respuesta regional por establecer criterios comunes para el trámite de las adopciones, la Organización de Estados Americanos (OEA) generó la “Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores” de 1984, entre cuyos objetivos se encontraban suprimir la diversidad legislativa en la materia y garantizar los derechos del niño en los respectivos procedimientos.

Para tal efecto, la Convención estableció que la única modalidad permitida para concretar las adopciones internacionales sería la plena, pues con ello se asegura una mejor integración del menor con la familia adoptiva. En lo tocante a los procedimientos, requisitos, capacidad y los consentimientos para realizar los trámites, se buscó resolver los conflictos de aplicación de leyes estableciendo que los trámites se regirían por la ley de residencia habitual de los niños que serían adoptados.

Este instrumento únicamente estableció parámetros para resolver problemas específicos derivados de los procedimientos establecidos entre los

Estados sin llegar a concretar un camino común que facilitará su tramitación y además cumpliera con el objetivo de proteger a los adoptados. No obstante el hecho de que sus disposiciones estuviesen dirigidas a cuestiones específicas sobre la aplicación de la ley en los procedimientos de adopción, deja al descubierto el incremento en el número de niños que estaban siendo colocados con familias de lugares diversos al de su origen y en ese mismo sentido, el incremento de conflictos relacionados con los trámites de adopción. De esa forma, la Convención Interamericana operó como un referente obligado para dirimir diferencias en la tramitación de los procedimientos al menos en un ámbito regional de aplicación; sentando así el antecedente para un mayor grado de especialización en las normas internacionales. Tan solo una década después, sus disposiciones caerían prácticamente en desuso al elaborarse el siguiente instrumento al que nos referiremos a continuación.

1.4.2.5 Convención de la Haya sobre la Protección de Menores y de Cooperación en Materia de Adopción Internacional de 1993.

Las bases para la creación de un sistema de protección de menores colocados en adopción internacional se habían sentado ya en los ordenamientos predecesores, pero aún subsistían conflictos relacionados a la aplicación de la ley de un Estado a otro dependiendo de la nacionalidad de los adoptantes y el propio adoptado, así como la tarea de mejorar los procedimientos de adopción, otorgando prioridad a la atención de focos rojos que se estaban detectando en el mundo como verdaderas minas para el tráfico de niños.

Con esos objetivos, se diseñó la “Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional”. Elaborada por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado⁴⁷ y dada a conocer

⁴⁷ La Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado es una organización internacional con sede en la ciudad de La Haya (Países Bajos) que tiene por objeto buscar la homologación de las normas de derecho internacional privado a nivel mundial, ha elaborado una treintena de convenciones internacionales donde una veintena están actualmente en vigencia, y de ellas una gran parte corresponde exclusivamente a conflictos de legislación, por ejemplo en materias de ley aplicable a las obligaciones alimentarias, a los accidentes de tránsito en carreteras, a la responsabilidad de hechos y resultados, a los regímenes matrimoniales o sobre las sucesiones. Ref. página web de la Conferencia de la Haya en www.hcch.net, consultada el 3 de marzo de 2010

oficialmente el 29 de mayo de 1993, la Convención tiene como objetivos, establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño y al respeto de los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho Internacional; instaurar un sistema de cooperación entre los Estados contratantes que asegure el respeto a dichas garantías y, en consecuencia, prevenga la sustracción, la venta o el tráfico de niños, así como asegurar el reconocimiento en los Estados contratantes de las adopciones realizadas de acuerdo con la Convención.

En ella se establecieron los mecanismos para garantizar la legalidad de los procesos de adopción, buscando:

- a) Imponer el establecimiento de garantías para que las adopciones internacionales no escondan...otra figura ilícita y respete esa adopción el interés superior del menor; y
- b) Asegurar que la sentencia de constitución de la adopción sea reconocida y ejecutada en el resto de Estados contratantes.⁴⁸

Actualmente, son signatarios de la Convención 84 países de los cuales 56 forman parte de la Conferencia de La Haya y 29 son Estados no miembros que se adhirieron a su firma,⁴⁹ y es importante destacar que se trata del instrumento internacional que más países han firmado en la historia de los instrumentos internacionales.

A diferencia de otros ordenamientos de carácter declarativo, la Convención posee un carácter vinculante para los Estados signatarios, por lo que a su ratificación mediante decreto del 24 de octubre de 1994, México adquirió las obligaciones que de ella se desprenden.

16:20 hrs.

⁴⁸ Rodríguez, Sonia, *La protección de los menores en el derecho internacional privado mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 122.

⁴⁹ Para ver el listado completo de los países signatarios, se recomienda consultar la página web de la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado en http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=69, consultado el 15 de marzo de 2010 17:00 hrs.

La Convención de La Haya de 1993, fusionó disposiciones contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño con lineamientos prácticos, obteniendo como resultado la consolidación de un procedimiento común enfocado sobre todo a velar por el bienestar del niño, mediante la supervisión y seguimiento de todo el trámite de adopción, desde los procedimientos administrativos, la fase judicial, hasta los efectos derivados de la sentencia en que ésta se aprueba o constituye. La doctrina considera a este instrumento como

[...] la primera regulación de carácter supranacional en materia de adopción internacional que ha obligado a los Estados a constantes y sucesivas revisiones legislativas, poniendo de manifiesto la urgente necesidad de adecuar las diversas normativas de los diferentes países a los principios establecidos en la misma.⁵⁰

De manera conclusiva podemos decir que la adopción es una figura jurídica cuya transformación fue moldeada por los intereses específicos de diversos grupos de poder: primero, aquellos cuyo *status familiae* era de vital importancia para ejercer la representación del grupo familiar y la administración de un patrimonio; después, aquellos que bajo los principios de su fe, la condenaron como antinatural, con el propósito de seguir acumulando las importantes herencias de los que fallecían sin dejar descendencia; a ellos les sucedieron líderes insurrectos que la utilizaron como estrategia populista y también como forma de oposición al clero; luego, los que la integraron a sus ordenamientos como una forma de liberarse de obligaciones y ahorrarse costos; y sólo después de recorrer esa tortuosa senda de intereses particulares y de grupo bajo la perspectiva de los adultos, tuvo cabida la visión del niño como una persona merecedora de consideraciones y cuidados, como un sujeto de derechos que necesita la protección de los adultos, que no sólo se preocupen, sino se ocupen trabajando para construir condiciones propicias para su desarrollo.

1.5 Antecedentes de la adopción en México

A similitud de lo que ocurrió en cada uno de los países a que nos hemos referido, la adopción vivió su propio desarrollo y consolidación legislativa en

⁵⁰ Cárdenas Miranda, Elva Leonor, *Adopción Internacional* citada por RODRÍGUEZ, Sonia, *Op. cit.* p. 121. Por el momento, no abundaremos más en el contenido de la Convención pues este se analizará detalladamente en un apartado posterior.

nuestro país. El primer referente que nos viene a la mente para utilizar como punto de partida es por supuesto la época prehispánica. Los autores y obras consultadas en la presente investigación, niegan de tajo la existencia de algún uso o costumbre semejante o equiparable a ella en las tradiciones y cultura de los pueblos precolombinos.

La ausencia de una figura como la adopción en Mesoamérica encuentra plena justificación en la organización social estructurada sobre un sentido de solidaridad y cohesión, donde prevalecían ante todo los intereses de la colectividad con miras a asegurar la supervivencia del grupo. El trabajo y la propiedad eran comunitarios, razón por la cual, la transmisión de tierras por herencia carecía de importancia, tal como lo señala la tratadista Elva Leonor Cárdenas Miranda:

[...] en el mundo azteca, la vía de sucesión mortis causa [...] incluía colaterales, hermanos y sobrinos. En ausencia de éstos, las propiedades volvían al señor o al pueblo, quienes la daban a quienes les placía, siempre existía un sucesor de manera que la adopción no se justificaba.⁵¹

En ese sentido, la cuestión principal no era la acumulación de riquezas sino seguir trabajando las tierras para evitar que permanecieran ociosas. Aunado a ello, si bien es cierto que de manera semejante a la sociedad romana, la estratificación social de estos pueblos estaba bien definida, existían posibilidades de ascender de estatus a través de méritos o acciones destacadas, notable diferencia con Roma donde el prestigio de la familia dependía de la perpetuación del linaje a través de los descendientes.

Retomando lo dicho sobre el sentido de solidaridad en los pueblos prehispánicos, si algún niño quedaba en situación de orfandad, los integrantes de su comunidad se encargaban de auxiliarlo para que continuara su educación, entregándolo a los denominados templo-escuelas, instituciones de preparación en dónde los pequeños eran educados y a su vez se les enseñaba a ser autosuficientes.⁵²

⁵¹ Brena Sesma, Ingrid, *Algunas reflexiones sobre los antecedentes de la adopción*, Op. cit. p. 8.

⁵² Cfr. López Austin, Alfredo, *La educación en los antiguos nahuas*, Instituto de Investigaciones Antropológicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, pp. 19-22.

Por lo que hace a la época colonial, como se ha mencionado con antelación, la aplicación del Derecho Foral Castellano en las Indias constituye el primer indicio de la existencia de la adopción en América, siguiendo la finalidad y con las implicaciones a las que nos hemos referido.

En razón a lo anterior, estudiaremos en este apartado la inclusión de la adopción en el orden jurídico mexicano a partir del siglo XIX, como resultado de uno de los procesos de cambio que marcó un hito en la historia del país: la separación de la iglesia y el Estado. Influenciados por los pensadores liberales franceses, los legisladores nacionales encontrarían en la adopción un elemento antagónico para minimizar el poder del clero.

De igual forma, abordaremos los ajustes y modificaciones de que fue objeto la regulación de esta figura derivado de la Revolución Mexicana ya en el siglo XX.

1.5.1 Incorporación de la adopción en la legislación nacional: la fuerza del pensamiento liberal

Los primeros años del México independiente, se caracterizaron por una gran inestabilidad económica, social y política, acompañada de caos “normativo” derivado de la aplicación simultánea el Derecho Foral Castellano y las leyes elaboradas en el proceso de construcción del Derecho Indiano, las cuales continuaron vigentes al menos sesenta años después de la consumación del movimiento de Independencia. Con ánimo unificador, se presentaron algunos intentos locales para codificar los distintos estatutos civiles, entre los cuales podemos mencionar los Códigos de Zacatecas, Veracruz y Oaxaca.⁵³

Este último expedido en 1828, sistematizó la adopción convirtiéndose en el primer ordenamiento de América en incluir esa figura en su articulado, incluso antes que la Ley de Massachusetts de 1851.⁵⁴ El ordenamiento oaxaqueño replicó con exactitud la estructura, requisitos, efectos y consecuencias de la institución adoptiva establecidos en el Código Napoleón, debido principalmente a dos

⁵³ Hurtado Oliver, Xavier, *Op. cit.*, p. 246.

⁵⁴ Véase página 25 de este texto.

factores, uno de carácter puramente instrumental y otro de carácter ideológico: otorgar certeza y legitimación a los nacientes gobiernos independientes en América y la clara oposición del pensamiento liberal a la doctrina eclesiástica. Al respecto el tratadista Xavier Hurtado comenta:

La imitación y en muchos casos la simple y lisa copia del Código Napoleón, no es un sencillo trasplante extralógico (sic): responde por el contrario a motivaciones ideológicas e históricas mucho más profundas [...] se considera que fue sólo el liberalismo en oposición a la doctrina conservadora que inspiraba formas de vida coloniales. Se habla que en México en materia de adopción, continuaban aplicándose las leyes españolas, aun después de la independencia, es decir las derivadas de las Siete Partidas de Alfonso X [...] simbólicamente fue un acto de adhesión a las ideas revolucionarias francesas, además anticlericales pues la iglesia como hemos visto en capítulos anteriores, se oponía, si bien discreta pero efectivamente a la adopción.⁵⁵

Como creación del pensamiento jurídico-político liberal, el Código Napoleón influyó a la burguesía novohispana que inició el movimiento independentista de la Nueva España; por esa razón, resulta entendible que su estructura y contenido haya penetrado tan profundamente en la legislación civil mexicana del siglo XIX.

Otro de los factores determinantes para tomar como modelo el Código Napoleón, fue que tanto los líderes insurgentes como los juristas y legisladores de la época estaban de cierta forma familiarizados con la tradición Romano-Canónica del Derecho que se había aplicado con anterioridad en la Nueva España a través de las *Siete Partidas*, *La Novísima Recopilación* y el *Fuero Real*⁵⁶; tradición que permeaba en gran medida el Derecho Civil francés.

El primer esfuerzo serio de codificación a nivel nacional, fue realizado por el Presidente Benito Juárez quien encomendó al doctor Justo Sierra la elaboración de un proyecto de Código Civil, culminando en 1870 e iniciando su vigencia el 1º de mayo de 1871 como ley aplicable en el Distrito Federal y Territorio de Baja California. Este Código tomó como base principios de Derecho Romano, la antigua legislación española y el Código Napoleón. Es destacable el hecho de que la adopción quedó excluida de su articulado bajo argumentos alusivos a su falta de utilidad o beneficios, como puede leerse en la correspondiente exposición de motivos. En palabras de Justo Sierra se expresaba que:

⁵⁵ Hurtado Oliver, Xavier, *Op. cit.* p. 151.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 3.

*La adopción entre los romanos tenía un carácter muy diverso del que pudiera tener entre nosotros. Por lo mismo no es necesario examinarla en sus fundamentos originarios, sino en su aplicación práctica a nuestra sociedad. Nada pierde ésta en verdad porque un hombre que no tiene hijos, declare suyo al que lo es de otro. Es un acto voluntario y que acaso puede producir algunos buenos efectos, ya a favor del adoptante, a quien puede proporcionar un objeto que llene el vacío de su vida doméstica; ya a favor del adoptado, a quien proporciona una buena educación y una fortuna. Pero ¿se necesita precisamente de la adopción para obtener esos bienes? Sin duda que no; y es seguro que, contando con la gratitud, puede un hombre recibir grandes consuelos de aquél a quien beneficia sin necesidad de contraer obligaciones, que tal vez le pesen después, ni de dar derechos que acaso le perjudiquen”.*⁵⁷

El análisis efectuado por el maestro Sierra en el contexto del Código de referencia, consideraba que una figura como la adopción no tendría razón de ser en el contexto social de aquella época y por ende tampoco en la legislación, argumentando que los objetivos perseguidos por los romanos al crear dicha figura diferían sustancialmente de la entonces nueva perspectiva y configuración de las familias mexicanas. Incluso, otra parte del referido texto alude a la posible generación de problemáticas familiares originadas en caso de permitirse la adopción y por las cuales resultaría poco benéfico aceptarla:

[...] Los mexicanos pueden hacer el bien durante su vida y después de su muerte, sin necesidad de contraer esas relaciones artificiales, que sin llenar completamente el lugar de la naturaleza abren la puerta a disgustos de todo género.⁵⁸

No obstante las observaciones realizadas por Justo Sierra en el proyecto de Código Civil, consideramos que existió de trasfondo otro motivo para no incluir la adopción en dicho ordenamiento tal como las *Leyes de Reforma* del Presidente Juárez expedidas entre 1859 y 1960 que prohibieron los grupos religiosos y desamortizaron los bienes propiedad de la iglesia, eliminando la posibilidad de que fuesen nombrados herederos o bien reclamarán su derecho *ab intestato*. En el avance a esa tendencia, *la Ley de Sucesiones por Testamento y ab-intestato* del 10 de agosto de 1857 amplió el sistema de sucesiones otorgando a familiares del *de cuius* en grados ulteriores al segundo y al fisco (erario público) vocación hereditaria.⁵⁹ En ese contexto, pensamos que la adopción fue identificada como un

⁵⁷ Palabras de Justo Sierra, Proyecto de Código Civil, Exposición de Motivos del Libro Primero, Código Civil de 1870, citado por Macedo, Pablo, *El Código de 1870. Su importancia en el Derecho Mexicano*, Universidad Iberoamericana, Escuela de Derecho, México, Porrúa, 1971, p. 251.

⁵⁸ Hurtado Oliver, *Op. cit.*, p. 152.

⁵⁹ Cfr. Brena Sesma, Ingrid, *La libertad testamentaria en el Código Civil de 1884*, en *Un siglo de derecho Civil Mexicano*, Memoria del II Coloquio Nacional de Derecho Civil, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, p. 117.

obstáculo para que las arcas gubernamentales pudieran acceder a las herencias de los particulares carentes de descendencia y en razón a ello, no se apoyó su inclusión en el referido ordenamiento.

1.5.2 La familia y la adopción como elemento fundamental en la sociedad pos-revolucionaria.

El resurgimiento de la adopción en la legislación civil mexicana, ocurrió en la “Ley sobre Relaciones Familiares” expedida por Venustiano Carranza el 9 de abril de 1917 como un reconocimiento a la “libertad de afectos” y la “libertad de contratación”, además de cumplir, según sus palabras:

[...] la promesa que había hecho al Congreso Constituyente de expedir leyes para establecer la familia sobre bases más racionales y justas que eleven a los consortes a la alta misión que la sociedad y la naturaleza ponen a su cargo [..].⁶⁰

Texto que puede leerse en los considerandos de dicha ley.

El concepto de adopción se estableció en el artículo 220 como el

Acto legal por el que una persona mayor de edad, acepta a un menor como hijo con el efecto de adquirir sobre él, todos los derechos que un padre tiene, contrayendo todas las responsabilidades que el mismo reporta y respecto de la persona del hijo natural.⁶¹

A pesar de la promesa contenida en el discurso de Carranza de proteger y afianzar a las familias, se advierte que el concepto anterior está planteado enteramente desde la perspectiva del adoptante: es él quien acepta el menor, quien adquiere sobre él los derechos que corresponden a un padre. Aunado a ello, la ley equiparó al hijo adoptivo con el *natural*, denominación utilizada entonces para referirse al producto de una unión extramarital; por lo que el parentesco creado entre adoptante y adoptado no se consideraba “*legítimo*”. Esos elementos convirtieron a la adopción en un acto unilateral que respondía únicamente a los intereses del adulto y muy particularmente, en la vía idónea para reconocer a los hijos extra-matrimoniales.

⁶⁰ *Ley de Relaciones Familiares*, documento electrónico consultada en la página web del Congreso del Estado de Jalisco en www.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Ley%2520sobre%2520relaciones%2520familiares%25201917.doc, 4 de abril de 2010 16:40 hrs.

⁶¹ *Ídem* y Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Op. cit.*, p. 156.

La ley permitió que tanto mujeres y hombres solteros o casados fuesen adoptantes; no obstante, un varón casado podía adoptar individualmente pero sin el derecho de llevar al hijo adoptivo a vivir a su domicilio conyugal.⁶² Por el contrario, las cónyuges interesadas en adoptar requerían el consentimiento de su esposo. Ello obedeció principalmente, como se ha señalado, a que la finalidad principal de la figura en esta etapa fue el reconocimiento de los hijos *ilegítimos*.

El procedimiento de adopción se realizaba mediante un trámite judicial en el que se requería el consentimiento del niño de doce años de edad cumplidos y de quienes ejercieran sobre él la patria potestad, la tutela o bien el juez del lugar de residencia del menor cuando sus padres eran desconocidos y carecía de tutor. El trámite iniciaba con la presentación de un escrito ante el Juez de primera instancia de la residencia del menor, quien citando a los interesados y escuchando al Ministerio Público, concretaba o no la adopción según la considerara conveniente o no a los intereses morales y naturales de la persona del menor.

Como podemos apreciar, la decisión del juzgador era completamente discrecional pues se fundaba únicamente en su percepción personal sobre la vida de los adoptantes y el adoptado.

Ese tipo de adopción denominada “voluntaria”, podía dejarse sin efecto siempre que así lo solicitara el juez que la había constituido y reuniendo el consentimiento de todas las personas que lo habían otorgado.

La *Ley de Relaciones Familiares* omitió especificar si la adopción desligaba al adoptado de su familia biológica. Si bien es cierto que en dicho ordenamiento ya se avizoraban los principios del cambio en relación a la consideración del bienestar del adoptado, sus disposiciones aún carecían de visión acerca de la necesidad de garantizar la seguridad de los niños. A pesar de ello, la transformación no estaba lejos, pues en 1920 se emitiría el primer instrumento internacional en reconocer los derechos de la infancia: la *Declaración de Ginebra*, a la que nos hemos referido con antelación.

⁶² Artículo 222.

1.5.3 Configuración de la adopción en el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de 1928.

La *Ley de Relaciones Familiares* continuó vigente hasta 1928, cuando durante la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928), se promovió la creación de un nuevo Código Civil cuyo texto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de ese año, en el cual se realizaron modificaciones tanto de forma como de fondo a los preceptos relativos a la adopción. En primer lugar, se reguló únicamente la modalidad de adopción simple ya que preveía la revocación a petición de parte, siempre y cuando el adoptado fuese mayor de edad, el adoptante estuviese de acuerdo y el juzgador determinaba su conveniencia para los intereses materiales y morales del adoptado.⁶³ La ingratitud del adoptado se consideró también una causal de revocación.

Asimismo, permitió por primera vez la adopción de personas mayores de edad con alguna incapacidad; la edad del adoptante se redujo a cuarenta años, dejando subsistente el requisito de la inexistencia de descendencia, siempre y cuando existiera una diferencia de edad por lo menos de diecisiete años.⁶⁴ Adicionalmente, se establecieron como requisitos que los adoptantes acreditaran:

- Que poseían medios bastantes para proveer a la subsistencia y educación del menor o al cuidado y subsistencia del incapacitado como del hijo propio, según las circunstancias de la persona que trataba de adoptar;
- Que la adopción era benéfica para la persona que trataba de adoptarse.

⁶³ Artículo 407 Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, consultado en Cruz Ponce, Lizandro, *Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal concordado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 78.

⁶⁴ Artículo 390 del mismo ordenamiento, *Ibidem*, p. 77. Debido a que la Ley de Relaciones Familiares no estableció la diferencia de edad como requisito para la adopción, el Código de 1928 subsanó esta omisión fijando diecisiete años, edad establecida en las instituciones romanas de *adoptio* y *arrogatio*, considerando que era la edad más temprana en que se espera que un varón tenga descendencia.

- Que el adoptado era persona de buenas costumbres.

Su principal efecto era la generación de derechos recíprocos entre adoptante y adoptado, eliminándose la connotación de “hijo natural” establecida en la “Ley de Relaciones Familiares”, cambio que sin duda contribuiría a largo plazo a reducir la discriminación originada por tal denominación y que construir una perspectiva distinta de esa figura jurídica.

El Código en comento preveía el supuesto de que el adoptante llegase a procrear en un momento posterior a la adopción, en cuyo caso los efectos derivados de dicho vínculo no sufrían cambio alguno. A diferencia de la adopción actual, la regulación de 1928 dejaba intocado el nexo de filiación entre el adoptado y su familia biológica, pues únicamente “transfería” la patria potestad al adoptante, a efecto de que pudiese ejercer sus derechos como padre. Este tratamiento y la idea de que no podían romperse los vínculos de parentesco, habla de la subsistente percepción de dicha figura como un “mecanismo” de ayuda o protección temporal hacía la persona del adoptado, y no como una opción para integrarlo completamente a una nueva familia. Bajo esa tesitura, consideramos prudente apuntar que los ordenamientos nacionales señalados hasta el momento compartían una ausencia de consideración hacía las necesidades del menor y con ello nos referimos específicamente a su sentir personal, a su desarrollo y estabilidad psico-emocional, es decir, creemos que la principal intención que justificaba la existencia de la adopción en la sociedad pos-revolucionaria, era asegurar la subsistencia física del adoptado, proveerle de alimentación, techo, vestido y educación, forjarlo como “un hombre de bien”; sin embargo, se dejaban de lado los pensamientos, los sentimientos, los miedos, los daños que pudieran generarse en él ante la separación de su familia biológica, al ser discriminado por otros niños, al tacharlo como hijo ilegítimo, lo cual por supuesto se encontraba estrechamente relacionado con la visión cultural de la familia y de las funciones de cada uno de sus integrantes en aquella época, en la que los niños poco o nada podían expresar respecto a la educación y forma de trato brindadas por sus

padres y otros familiares, un claro ejemplo de la concepción del niño como propiedad.

La única oportunidad que consideramos más o menos afortunada para que el adoptado expresara su sentir sobre la adopción, se encontraba en el otorgamiento del consentimiento por parte de aquél mayor de catorce años como requisito para su constitución, sin dejar de hacer notar la falta de un verdadero análisis o estudio sobre su condición emocional.

Por otra parte, el Código de 1928 concedió a la adopción la característica de impugnabile en dos supuestos, el primero al año siguiente en que el adoptado hubiese alcanzado la mayoría de edad y el segundo cuando hubiese cesado la incapacidad del que fuese mayor de edad. Tal disposición reafirma la aseveración plasmada en párrafos anteriores, pues al terminar la “causa” que motivaba la vinculación del adoptado con el o los adoptantes, cesaba la razón para conservarla; de ahí la posibilidad de revocarla.

Es posible incluso encontrar elementos que apoyan nuestra idea anterior en la discusión de la iniciativa de reforma al Código Civil de 1932 presentada por el Presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) en 1934, misma que comprendía la reducción de la edad de los adoptantes a 30 años siempre y cuando carecieran de descendencia legítima.⁶⁵ La iniciativa fue discutida por el Congreso hasta 1937, en cuya exposición de motivos se retoma el análisis de la función de la adopción, y posteriormente la reducción de la edad propuesta por el citado Presidente en la forma siguiente:

En efecto, la Ley de Relaciones Familiares primero, y el Código Civil vigente, en forma más amplia después, admiten la adopción; pero no dando lugar el temor (sic) de los antiguos legisladores, puesto que se otorga al adoptado la facultad de impugnar la adopción y ésta tiene el carácter de revocable por mutuo consentimiento o por ingratitud de aquél, con la que se quita el exceso de ficción legal que en su sentido histórico representa, para considerarla únicamente como una institución de patronato, con un sentido genérico de protección y de asistencia humana, como dice el catedrático hispano Sánchez Román que quieren los civilistas modernos. *Consecuente con este sistema, cuyos mejores resultados deben procurarse, y teniendo en cuenta que corresponde a la*

⁶⁵ García Jiménez, JOEL, *Código Civil para el Distrito Federal de 1928*, en Revista de Derecho Privado, año II, núm. 5, mayo-agosto de 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 35.

*época de la juventud plena...y a la exuberancia de los sentimientos altruistas, sin ignorar que esta última cifra sirve de base como un medio a las legislaciones de muchos países con el propósito de no reducir notablemente el campo de las adopciones y de no grabar el número y el problema de los niños expósitos y la delincuencia infantil.*⁶⁶

Es así que con mayor claridad podemos comprender la visión de los legisladores respecto al carácter puramente asistencial de la figura de trato, idea que resulta entendible si consideramos que después de la revolución, el número de niños huérfanos y abandonados aumentó considerablemente, y que el gobierno revolucionario tenía otras prioridades por atender. En tal virtud, el principal objetivo de la modificación al ordenamiento fue aumentar el número de adoptantes ante la necesidad del Estado de auxiliarse de los particulares para hacerse cargo de los niños desamparados.

La siguiente reforma importante se realizó hasta 1988 durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988), consistió en la disminución de la edad de los adoptantes a 25 años, así como la eliminación del requisito de no tener hijos. Con ello, la adopción se posicionó como una importante alternativa del estado para enfrentar la problemática de los niños carentes de cuidados. Apenas una década atrás, se había creado el Sistema Nacional DIF, como la institución protectora por excelencia de la infancia mexicana, lo cual demuestra el profundo cambio que se había gestado paulatinamente en relación a la protección del niño.

1.5.4 Código Civil para el Distrito Federal: Decreto de 1998 y reforma de 2000

En 1998 se elaboró un proyecto de reforma al Código Civil para el Distrito Federal, en materia Común y para toda la República en Materia Federal mediante el cual se cambió su denominación a Código Civil para el Distrito Federal, reservando el Código expedido en 1928 para su aplicación a nivel Federal.

⁶⁶ Cámara de Diputados, XXXVII Legislatura, *Diario de los Debates*, Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 29 de diciembre de 1937, año I.- Periodo Ordinario, Tomo I, Diario número 41, disponible en la página web de la Cámara de Diputados en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/1er/Ord/19371229.html>, consultado el 14 de marzo de 2010, 17:00 hrs.

La reforma incluyó cambios trascendentales en el capítulo relativo a la adopción, dentro de los cuales el más destacado es la añadidura de la adopción plena en coexistencia con la simple.

El hecho de incorporar la adopción plena en el nuevo texto del Código atendió a la “[...] posibilidad de darle a la adopción un carácter más permanente y absoluto por lo que hace a sus consecuencias [...]”.⁶⁷ Creemos que esa medida se debió a la injerencia del Derecho Internacional en materia de protección de menores, pues como se recordará, México había firmado y ratificado la Convención de la Haya de 1993, aplicable únicamente para las adopciones que crean un vínculo de filiación entre adoptante y adoptado (artículo 2). Por estas razones, se estableció simultáneamente la posibilidad de convertir las adopciones simples en plenas mediante un trámite judicial cuyos requisitos son obtener el consentimiento del adoptado, siempre que éste hubiere cumplido 12 años, o bien el de aquellas personas que lo prestaron en la “adopción original”.

Otro aspecto que merece destacarse es el señalamiento por primera vez del concepto de interés superior del niño, así como de la adopción internacional, también en cumplimiento a la suscripción y ratificación de los instrumentos internacionales en esta materia por parte de nuestro país. Esta reforma no contempló la posibilidad de adoptar mayores de edad con discapacidad, lo anterior con el propósito de “[...] crear una relación filial lo más parecida a la natural y una mejor integración del menor a la familia a la cual se incorporará desde su infancia”.⁶⁸

Se realizaron también modificaciones de carácter más técnico como el hecho de establecer que los adoptantes debían ser “aptos y adecuados” sustituyendo la antigua referencia de “personas de buenas costumbres”

⁶⁷ Pérez Contreras, María de Monserrat, *La adopción de menores conforme a las reformas de 2000 en materia de Familia para el Distrito Federal*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 110 mayo-agosto 2004, Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/110/art/art8.htm#N>, consultado el 13 de marzo de 2010 20:00 hrs.

⁶⁸ *Ídem*.

establecido desde la Ley de Relaciones Familiares de 1917, término que resultaba bastante ambiguo. Por otra parte, se estableció como requisito someterse a los estudios socioeconómicos y psicológicos necesarios para el trámite por parte del Sistema Nacional DIF, contar con el consentimiento de los padres biológicos o de la institución que hubiese acogido al menor, y se redujo la edad del adoptado para manifestar su consentimiento con la adopción de 14 a 12 años.⁶⁹ El Código de 1998 conservó la posibilidad de revocar la adopción simple, haciendo irrevocable la plena.

Finalmente podemos mencionar la prohibición expresa para los Jueces del Registro Civil de publicar o expedir constancia alguna que revelase el origen del adoptado, con el supuesto fin de “proteger” su identidad.

El 1º de junio del año 2000, se reformó de nueva cuenta el Código Civil del Distrito Federal que a nuestro parecer es una de las reformas más importantes debido a que se suprimió la figura de la adopción simple, dejando subsistente únicamente la adopción plena, con la finalidad de otorgar mayor certeza jurídica al adoptado y por considerar que en el interés superior del menor era mejor para éste quedar integrado y reconocido definitiva y totalmente a un núcleo familiar, como si se tratara de un hijo consanguíneo, con el fin de crear una cultura de respeto e igualdad para acabar con los prejuicios ejercidos contra los niños en esas circunstancias.

Asimismo, se abrió la posibilidad a los concubinos para ser padres adoptivos en forma conjunta, lo cual permitió una mayor integración familiar, pues anteriormente sólo uno de los miembros de la pareja podía realizar el trámite.

La reforma estableció que los menores susceptibles de adopción eran los huérfanos, aquellos que no tuvieran una filiación establecida, los abandonados, los expósitos, aquellos cuyos padres hubiesen sido privados de la patria potestad, así como los mayores de edad que se encontraran en estado de interdicción.

⁶⁹ BRENA SESMA, Ingrid, *Algunas reflexiones sobre los antecedentes de la adopción*, Op. cit., p. 23.

Otro aspecto importante fue la adición del artículo 397 Bis del Código, sobre el requisito de contar con el consentimiento de los progenitores en el supuesto de los padres menores de edad que entregaran a su hijo para ser colocado en adopción.

Podemos mencionar la adopción entre parientes consanguíneos, con efectos únicamente entre adoptante y adoptado. Originalmente no era posible la adopción plena de un menor con el que se tuviera un parentesco consanguíneo, debido a que el objeto fundamental era el de crear mediante una ficción un vínculo de consanguinidad, nexo que existía cuando el menor era un pariente. Sin embargo, a partir de las reformas del año 2000, el artículo 410-D fue reformado y en su contenido se establece la posibilidad de la adopción plena sobre menores con los que se tuviese vínculo de consanguinidad.

Dicha reforma contenía también ajustes para la agilización del procedimiento, y los requisitos para los futuros padres adoptivos. De igual forma, desapareció la posibilidad de que la adopción fuese revocada a petición del adoptado.

En suma, la figura de la adopción en nuestro país fue introducida por influencia del Derecho Civil Francés, implantándose en una sociedad que en ese momento atravesaba fuertes problemáticas económicas y sociales. Debido a estas circunstancias, inicialmente no generó mayor impacto en la sociedad, desapareciendo incluso del articulado del Código Civil durante algunos años. Sin embargo, paralelamente a la consolidación y lucha por los diversos derechos sociales, así como a la tendencia protectora y tutelar del derecho internacional, se logró el cambio de las disposiciones contenidas en la legislación civil mexicana, de forma tal que se eliminaron aquellas que significaban un riesgo para la niñez.

2. La adopción y su entorno

Comúnmente, se visualiza a la adopción como una emblemática imagen de una familia que no pudo tener hijos acogiendo a un bebé abandonado. Esa noción simplista tiene el riesgo de derivar en la idea de que los conceptos relacionados con ella no ameritan mayor estudio que el necesario para conocer los requisitos y el procedimiento de tramitación, cuando en realidad, la multiplicidad de aspectos involucrados son bastante complejos y es necesario efectuar un análisis particular.

El objetivo del presente capítulo es construir y explicar la base conceptual que nos permitirá comprender dicha figura desde su ámbito más sustancial hasta los aspectos técnicos indispensables para la tramitación del procedimiento. Este ejercicio implicará abordar también algunas cuestiones no jurídicas, pues los alcances de esta figura no se reducen a la simple concreción de un acto legal ante el tribunal, sino que como hemos mencionado se encuentra estrechamente vinculada con una variedad de factores, eventos, procesos, personas y normas que coadyuvan a dimensionar su trascendencia como medida de protección de los niños privados de cuidados parentales.

En ese sentido, reviste especial importancia hablar de los conceptos de “menor” y “niño”, voces que se utilizan indistintamente tanto en la legislación nacional como internacional para delimitar el ámbito subjetivo de aplicación de las normas en la materia y cuyo uso constituye hasta la fecha materia de debate doctrinario.

Revisaremos también las características y función social de la familia como la organización idónea para el desarrollo de los niños, esbozando las razones por las cuales debe ser protegida y fortalecida por el Estado, procurando que todos los menores de edad crezcan dentro de una. Asimismo, realizaremos una breve descripción de las actuales configuraciones familiares.

En el plano técnico jurídico, desarrollaremos el concepto de adopción, describiendo sus principales características y distinguiendo entre sus diversas

modalidades, con especial énfasis en su función restitutoria del derecho del niño a vivir en familia. En el mismo sentido, se definirá y expondrá el principio del interés superior del niño como la principal directriz de actuación de las autoridades en materia de adopción; conceptos todos ellos con los que podremos bosquejar los procedimientos de adopción nacional e internacional a cargo del Sistema Nacional DIF, materia central de esta investigación.

2.1 ¿Menores o Niños?

Las propuestas vertidas en la presente investigación, tienen como principal objetivo proteger a los niños carentes de cuidados parentales durante todo el procedimiento de adopción; y en ese sentido consideramos necesario plantear y esclarecer una controversia doctrinal existente entre el uso de la voz “niños” en oposición a la de “menores”, en virtud de que ambos términos poseen una carga conceptual importante que según algunos autores, influye en la condición jurídica del infante para la aplicación de las leyes.

Así, encontramos que la disparidad de criterios deriva principalmente de dos posturas ideológicas conocidas con los nombres de “doctrina de la situación irregular” y “doctrina de la protección integral”.

La primera de ellas comenzó a gestarse en los albores del siglo XX y se caracterizó por la incursión del Estado en la atención de problemáticas de la infancia mediante un sistema básicamente paternalista, cuya piedra toral fue la creación de los denominados “tribunales de menores”.⁷⁰ Dichos organismos, estaban encargados de atender a los pequeños afectados por situaciones tan diversas como el abandono, la orfandad, alguna discapacidad, maltrato, abuso,

⁷⁰ Laje, María Inés, *Los menores de ayer-los niños de mañana*, Revista Anuario, núm. 1, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina, 2000, documento electrónico disponible en [http://bibliotecavirtual.clasico.org.ar/ar/libros/argentina/cijs\)SEC1010.HTML](http://bibliotecavirtual.clasico.org.ar/ar/libros/argentina/cijs)SEC1010.HTML), consultado el 18 de septiembre de 2009, 20:30 hrs. En 1923 se crea en México el primer Tribunal especializado para menores en la ciudad de San Luis Potosí. Posteriormente en 1928 se expide la Ley sobre Previsión social de la delincuencia infantil en el Distrito Federal y Territorios, misma que deja a los menores de 15 años fuera del Código Penal para canalizarlos al sistema especializado, contándose entonces con un Tribunal Especializado; lentamente fue reproduciéndose este esquema en la República Mexicana.

problemas conductuales, delincuencia o vandalismo, a las que se denominó genéricamente “situaciones irregulares”.⁷¹ En este contexto, la acción más común por parte del tribunal era ordenar el aislamiento del menor en centros en donde el internamiento funcionaba indistintamente como medida de prevención, solución y castigo.

Por lo que hace a la “doctrina de la protección integral”, sus inicios se identifican aproximadamente en la década de los años 50, cuando comienza a forjarse un cambio del sistema tutelar a uno en donde el niño es el centro de un sistema especializado de protección el cual se compone de normas e instituciones especializadas para la atención de cada una de las situaciones que aludimos en el párrafo anterior; las cuales tienen como premisa máxima asegurar el acceso y cumplimiento pleno de los derechos de la niñez.

En ese contexto, la controversia en el uso de los términos *menor* y *niño*, surge cuando los defensores de la protección integral atribuyen al vocablo *menor*, un sentido despectivo e inadecuado, pues según ellos, sugiere una condición excluyente, es decir, se refiere a todos aquellos infantes que no gozan de las condiciones óptimas de cuidado y educación. De esta forma:

Menor será entonces toda persona que se encuentre en situación irregular, definida aquella como el peligro material o moral; esto es, todo menor abandonado...o delincuente, que el Estado tiene la función paternalista de “tutelar” [...].⁷²

Es así que la palabra menor fue asociada indirectamente con el supuesto sistema represor que en ese momento se enfocaba únicamente a combatir las situaciones irregulares sin tomar en cuenta las ideas, sentimientos o perspectivas del menor, por lo que también se suele afirmar que fueron considerados como “objetos del derecho”.⁷³

⁷¹ Secretaría de Derechos Humanos, Gobierno de Argentina, *Los Derechos del Niño, Necesidad de lineamientos de políticas públicas para la protección integral de niños, niñas y adolescentes, Convocatoria para el Diseño del Plan Nacional de Acción*, 2003, p. 3, documento electrónico disponible en la página web de la Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en www.redlamyc.info/PNA/.../Argentina/PLAN%20Argentina.doc, consultado el 17 de septiembre de 2009, 14:40 hrs.

⁷² *Ídem*.

⁷³ García Méndez, Emilio, *La Convención Internacional de los Derechos del Niño: Del menor como objeto de la compasión-represión a la infancia-adolescencia como sujeto de derechos*, artículo

En ese sentido, los adeptos del sistema de protección integral afirman que el término de “niño”, resulta mucho más adecuado para identificar a los individuos que forman parte del grupo a quienes atiende, pues los reconoce como *sujetos de derecho*.⁷⁴ A diferencia de la doctrina de la “situación irregular”, el nuevo modelo reemplaza el papel *tuitivo-represor* del Estado por uno “tuitivo-garantizador”, mediante el cual tanto las normas jurídicas como las instituciones con funciones de guarda y asistencia están encaminadas a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de este sector; intentando reducir la brecha de exclusión originada por las condiciones desfavorables en que se encuentran algunos pequeños. Así el término “niño” delimita a un grupo específico de la población con características muy particulares por las cuales son merecedores de protección especial.

Al respecto, la maestra Mónica Ríos Tarín, especialista en materia de adopción, comenta que no existe diferencia sustancial entre el uso de ambas locuciones, toda vez que con el uso de cualquiera de las dos se trata simplemente de aludir a un grupo etario que por sus características es sujeto de la protección de normas especializadas, en tal virtud el uso de la designación “menor” no implica ningún significado despectivo, ni el hecho de referirnos a ellos como “niños” implica el reconocimiento de una “mejor” situación jurídica.⁷⁵

En apoyo a esta afirmación, citamos también a la doctora Ingrid Brena Sesma quien se refiere al significado de la palabra menor de la siguiente forma:

La palabra “menor” proviene de la latina minor, adjetivo comparativo, que...se utiliza para diferenciar una circunstancia que concurre en la persona durante las primeras etapas evolutivas de su desarrollo... Se es menor en comparación con una persona mayor; de

publicado en *Derecho de la Infancia/adolescencia en América Latina: de la situación Irregular a la protección integral*, p. 2, documento electrónico publicado en http://www.iin.oea.org/La_convencion_internacional.pdf,

⁷⁴ Cfr. García Méndez, Emilio, *La legislación de menores en América Latina, una doctrina en situación irregular*, p. 10, documento electrónico disponible en la página web del Instituto Interamericano del Niño, la niña y el adolescente en http://www.iin.oea.org/IIN/cad/Participacion/pdf/La_legislacion_de_menores.pdf, consultado el 22 de septiembre de 2009, 21:00 hrs.

⁷⁵ Ríos Tarín, Mónica, *Conceptos y procedimiento de la adopción internacional*, ponencia presentada durante las Clínicas de Adopción Internacional, evento organizado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, agosto a diciembre de 2010, Ciudad de México.

este modo nos hallamos ante un adjetivo comparativo que determina una situación concreta de la vida humana y que es recogida por el Derecho⁷⁶;

La condición de “menor” permite distinguir entre aquellos individuos que se encuentran en las primeras etapas de su desarrollo vital y aquellos que han alcanzado un grado distinto de madurez tanto física o mental.

De la misma forma, la palabra “niño” no posee un origen lingüístico tan preciso, pero como lo señala el ex Juez Sergio García Ramírez

[...] ha poseído, en principio, un sentido más biológico o biopsíquico que jurídico, y en este sentido, que corresponde al uso popular del término, contrasta con adolescente, joven, adulto o anciano.⁷⁷

Como podemos percatarnos, en realidad no existe una diferencia sustancial entre el uso de una u otra voz, razón por la cual el término *menor* no constituye en forma alguna, fuente de discriminación o demérito para los miembros más jóvenes de nuestra sociedad. Consideramos que la pugna entre ambas corrientes se debe a que, para legitimarse, el sistema de *protección integral*, recurrió a la descalificación absoluta de su antecesor, cuando en realidad ambas tienen una valiosa aportación: reconocer la necesidad de protección especial, derivado de la intervención tutelar implementada por el sistema de *situación irregular*, pero basado en el reconocimiento de la protección de los derechos de la infancia, perspectiva perteneciente al de la protección integral.

Para nosotros el término menor se refiere simplemente a la situación de la minoría de edad, que en nuestro país termina a los 18 años. El establecimiento de este límite no es más que el resultado de que:

El rango de edad de cero a dieciocho años abarca el periodo más extenso de rápido crecimiento físico, emocional e intelectual de los individuos, en el cual desarrollan una amplia gama de habilidades y competencias y expresan una gran divergencia de necesidades. Consecuentemente, el periodo entre el nacimiento y la edad adulta se divide usualmente en cuatro periodos distintos; infancia, niñez, adolescencia y edad adulta

⁷⁶ Brena Sesma, Ingrid, *Intervención del Estado en la tutela de menores*, Op. cit., p. 10.

⁷⁷ García Ramírez, Sergio, *Voto Concurrente Razonado a la opinión Consultiva OC-17 de la Corte Interamericana de los Derechos del Niño sobre “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”*, Del 28 de agosto de 2002, p. 1, documento electrónico disponible en la página web del Instituto Interamericano del Niño en <http://www.iin.oea.org/Opinion%20consultiva%20voto%20Sergio%20Garcia.pdf>, consultado el 1 de septiembre de 2009, 16:45 hrs.

temprana, con diferentes necesidades, derechos y responsabilidades que se consideren apropiadas para los diferentes grupos de edad.⁷⁸

En ese sentido, coincidimos con el británico Bob Franklin, quien refiere que las nociones de niño e infancia se integran:

[...] por una serie de factores sociales, históricos y culturales (por lo que) Ser un niño no es una experiencia universal de duración fija, pues está construida sobre las diferentes expresiones de género, clase, etnia e historia de la ubicación de los individuos en particular. Distintas culturas y distintas historias, construyen diferentes mundos de la infancia.⁷⁹

Por ello, durante el presente trabajo se utilizarán indistintamente los términos niño y menor para referirnos a las personas menores de 18 años, frente a quienes la familia, la comunidad y el Estado, tienen la obligación de salvaguardar, proteger, y garantizar su integridad física y psico-emocional.

⁷⁸ Franklin, Bob, et.al, *The handbook of children rights, comparative policy and practice*, USA, 1996, p. 8 (Traducción Cinthya González Téllez Girón).

⁷⁹ *Ídem*.

2.2 El Derecho del niño a vivir en familia

Más allá de una consigna jurídica o un anhelo social, afirmar que todo niño tiene derecho a vivir con una familia, tiene múltiples implicaciones: decisiones y acciones no sólo de carácter legal sino psicológico, social, axiológico, e incluso moral, que al final del camino tienen como finalidad darles una nueva oportunidad de vida.

La reincorporación del niño a un ambiente familiar constituye actualmente una prioridad estatal tanto en el plano nacional como en el internacional, en virtud del creciente número de pequeños que carecen de cuidados parentales.⁸⁰

Para comprender la importancia de la vida familiar como un derecho, debemos analizar en primer término a la familia y sus principales características, a fin de entender su papel en la vida de los individuos, su papel en el contexto social y los distintos tipos de familia que actualmente existen, con la finalidad de comprender el por qué de la existencia de todo un sistema de protección cuyo objetivo es asegurar la igualdad de oportunidades a una vida digna.

2.2.1 Familia

La familia es una organización humana que ha permanecido y se ha consolidado como un espacio vital para el desarrollo de las personas a pesar de los cambios radicales ocurridos en las sociedades a través de los siglos. Desde un ámbito estrictamente biológico, sociológico o jurídico, las familias cumplen funciones de protección, asistencia y socialización de sus miembros, considerándose la “célula fundamental de la sociedad.”

⁸⁰ Cálculos del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, estiman que en el mundo más de 2 millones de niños se encuentran bajo tutela institucional, de los cuales aproximadamente 200,000 se encuentran en América Latina. Sin embargo, esta cifra no corresponde a la realidad de los niños que se encuentran sin el cuidado de sus progenitores, pues la propia fuente indica que muchos países no recopilan ni sistematizan dicha información además de que no se contempla a los niños que no se encuentran institucionalizados. UNICEF, *Progreso para la infancia, un balance sobre la protección de la niñez*, Número 8, septiembre de 2009, p. 19.

Debido a la gran cantidad de características y funciones que se le atribuyen, la familia puede conceptualizarse desde una pluralidad de enfoques, razón por la que sería efímero intentar construir una noción tan completa que abarcara todos los aspectos involucrados. Para efectos del presente trabajo, revisaremos únicamente algunos conceptos que se relacionan con las funciones sociales y el aspecto jurídico de esta institución, pues son éstas las que aportarán más luz a la materia de la investigación.

En una forma genérica podemos identificar a la familia como el “[...] conjunto de personas que descendiendo de un tronco común se hallan unidas por lazos de parentesco.”⁸¹ Definición que indica que el grupo familiar se identifica a partir de la existencia de un ascendiente común el cual es un referente de origen para una “línea” de descendientes unidos por consanguinidad, hecho que permite a los miembros, reconocerse mutuamente y distinguirse de otros. En este caso, el vínculo biológico es el primer elemento importante que debe considerarse para formar nuestro concepto, sin embargo, no es el único. La familia es también una agrupación basada en la interacción entre sus miembros, “[...] una comunidad en la cual cada uno de los coparticipes realiza las exigencias primarias de convivencia y solidaridad humana”.⁸² Cada uno de los integrantes desarrolla determinadas actividades acorde a roles bien definidos en función del ciclo vital en el que estos se encuentran, las cuales permiten satisfacer mutua y simultáneamente necesidades básicas comunes de supervivencia tales como habitación, alimentación, vestido, salud y protección, así como requerimientos individuales tales como educación, cariño, apoyo o solidaridad, permitiendo a cada uno adaptarse e integrarse al complejo sistema de relaciones sociales en que vivimos. Así padres, hijos, hermanos, abuelos, tíos, etcétera, desempeñan tareas propias de cada rol que en teoría, benefician al resto de los miembros.

En una fusión de las ideas anteriores, el tratadista Massimo Bianca identifica a la familia como:

⁸¹ Córdova M., Marcos, et. al., *Derecho de familia, parte general*, 1ª reimpresión, Argentina, La Ley, 2004, p. 2.

⁸² *Ibidem*, p. 7.

[...] el grupo de personas pertenecientes a una descendencia común, que se caracteriza por un intenso vínculo de solidaridad recíproco entre sus componentes, que se traduce en derechos y obligaciones de asistencia, de colaboración y mantenimiento.⁸³

Es decir, además del vínculo consanguíneo como generador de relaciones de proximidad, en la búsqueda de un beneficio común, los lazos entre los miembros de la familia poseen tal significación, que las sociedades configuraron normas específicas para asegurar su conservación y cumplimiento asimilándolos a derechos y obligaciones plasmados en leyes destinadas a regular las relaciones familiares. Ese hecho la consolidó como una de las instituciones sociales más sólidas, tanto que encontramos conceptos como el de Enrique Díaz de Guijarro, quien señala que “[...] la familia es la institución social, permanente y natural compuesta por un grupo de personas ligadas por vínculos jurídicos emergentes de la relación intersexual y de la filiación”.⁸⁴

A diferencia de las nociones anteriores, el concepto de familia como institución, evidencia la relación existente entre ésta y el Estado y por supuesto con el Derecho. La sociología explica que una institución es un conjunto de pautas de conducta (reglas) aplicables a una cierta categoría de relaciones sociales (roles) en torno a una función considerada de especial importancia o trascendencia para la sociedad, las cuales se convierten paulatinamente en un modelo de conducta que se reproduce continuamente hasta que en una última etapa, se presenta la aceptación tácita por parte del resto de la comunidad de que determinadas personas, se comporten en cierta manera, en atención a que se generan beneficios a nivel general. Cuando esa conducta o comportamiento por su importancia se plasma además en una norma de carácter jurídico, se reviste de obligatoriedad y se convierte en un asunto de orden público que debe ser atendido por el Estado.⁸⁵

Enfocándonos al aspecto jurídico de la institución familiar, podemos citar a Edgard Baqueiro Rojas quien la identifica como un conjunto de:

⁸³ Bianca, Massimo, citado por Córdova M., Marcos, *Op. cit.*, p. 4.

⁸⁴ Díaz de Guijarro, Enrique, citado por Córdova M., Marcos, *Op. cit.*, p. 4.

⁸⁵ *Cfr.* García Ferrando, Manuel, *Pensar Nuestra Sociedad. Fundamentos de Sociología*, 4ª ed., España, Tirant lo Blanch, 1999, p.179.

[...] relaciones derivadas de la unión de los sexos por vía del matrimonio o el concubinato y la procreación, conocidas como parentesco, así como las provenientes de las formas de constitución y de organización del grupo familiar, a las que la ley reconoce ciertos efectos: deberes, derechos y obligaciones entre sus miembros, hasta cierto límite. De ahí que este concepto de familia se refiera al conjunto de vínculos jurídicos que rigen a los miembros de la familia.⁸⁶

Ese concepto más estricto que habla de formas reconocidas por la ley como origen de la familia, permite vislumbrar que el objetivo de las normas que a ella se dirigen, es garantizar la supervivencia y adecuado desarrollo de sus miembros, motivo por el cual se construyen en función de sus necesidades particulares, asignando la titularidad de ciertos deberes, derechos y obligaciones en atención al papel que cada uno desempeña. Para ello, es necesario determinar primero el ámbito subjetivo de aplicación, es decir, quiénes son sus integrantes para posteriormente delimitar los alcances de sus responsabilidades. De esta manera, la ley fija las distintas formas de su origen, las reglas para determinar el parentesco, y los efectos derivados de los correspondientes derechos y obligaciones.

Tomando en consideración todo lo anterior, podemos afirmar entonces que la familia es una Institución social cuya principal finalidad es ser el espacio idóneo para el pleno desarrollo de sus integrantes, dentro del cual se garantice su protección y bienestar, a través del cumplimiento de distintas funciones, las cuales se traducen en derechos, deberes y obligaciones cuya titularidad, extensión y alcances son reconocidos y delimitados por la ley.

Los beneficios que la existencia de las familias aportan a la sociedad son innumerables, de ahí que su fortalecimiento y protección se hayan transformado paulatinamente en asuntos de interés público, requiriendo la intervención del Estado. No obstante, las leyes no tienen injerencia sobre la totalidad de las relaciones producidas al interior de la familia, sino sólo en aquellas que representan el cumplimiento de alguna función primordial, mismas a las que nos referiremos a continuación.

⁸⁶ Baqueiro Rojas, Edgard, Buenrostro Báez, Rosalía, *Derecho de Familia*, segunda edición, México, Oxford, 2009, p. 5.

2.2.2 La familia en el contexto social

En un plano ideal, toda familia cumple cuatro funciones principales a saber: una biológica encaminada a la perpetuación de la especie; una educativa que permite asegurar la adaptación de los individuos a su entorno vital; una económica consistente en proveer los satisfactores materiales necesarios para la supervivencia y una función solidaria, que proporciona a los integrantes un entorno de seguridad, cariño y apoyo mutuo.⁸⁷ Estos cometidos le otorgan la característica de fundamental en la vida de los individuos, a tal grado que cuando un niño se encuentra apartado de un núcleo familiar, su vida y desarrollo físico y psico-emocional quedan expuestos a graves riesgos.

Especialmente las funciones educativa y solidaria, tienen un papel preponderante en el desarrollo de los niños, pues determinan su personalidad, actitud y comportamiento frente al resto de la sociedad, la forma en que construirán las relaciones con sus pares y la percepción del mundo que le rodea. La primera de ellas permite a través de la transmisión de conocimientos, enseñar respuestas adaptativas para facilitar la interacción social, por lo que es fuente primordial de valores, prejuicios y miedos, así como la que moldea la autoestima, el criterio y el comportamiento. Los niños en particular, adquieren un cúmulo de conocimientos, datos, creencias y experiencias que irán conformando su identidad, personalidad y carácter;

[...] la familia es la génesis en donde el niño aprende la noción de ser humano, de ser persona, en donde se inicia la educación, donde aprende los hábitos esenciales que vamos a cumplir el resto de la vida, [...] también aprenden nociones básicas acerca de los patrones de afectividad del ser humano, el concepto de madre y padre; sexo, mujer y hombre y todo eso en un momento crucial de su crecimiento y desarrollo (los primeros años de su vida).⁸⁸

⁸⁷ Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente, *Concepto de Familia: La familia un sistema*, s/a, presentación disponible en la página web del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente en http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Lectura%2012_UT_1.PDF, consultado el 30 de septiembre de 2009 12:00 hrs.

⁸⁸ Suárez, Odalys, Moreno, José, *La familia como eje fundamental en la formación de valores del niño*, p. 8, s/a, documento electrónico disponible en la página web de la Red de Salud de Cuba en http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/puericultura/la_fliia_como_eje_en_la_formacion_de_valores.pdf consultado el 10 de septiembre de 2010, 16:45 hrs.

Por otra parte, el apoyo y cariño proporcionado por la función solidaria, contribuye al desarrollo de la individualidad y el afecto para la autorrealización del individuo. En este sentido, coincidimos con las autoras Mabel Rivero y Beatriz Cabanellas en el sentido de que:

[...] La familia es el instrumento adecuado para el cumplimiento de uno de sus fines primordiales que es la mejor e integral formación de los hijos dentro de la sociedad, lo que conlleva a impartir valores y principios culturales propios de cada familia, a la solidaridad entre sus miembros, al cuidado recíproco entre ellos y a la atención especial a los vulnerables.⁸⁹

De lo anterior podemos advertir que los niños que tienen la oportunidad de crecer en una familia, tienen mayores oportunidades de vivir una plena vida adulta, y de integrarse de forma más exitosa a su contexto social. Transformar a los individuos en seres independientes, con actitudes, pensamientos y habilidades propias, estimulando el aprendizaje, la iniciativa y la realización creativa, son funciones fundamentales que sólo la familia puede desarrollar y que son determinantes para evitar situaciones como baja autoestima, toxicomanías, desempleo o inestabilidad laboral, delincuencia, abandono del hogar o retraso escolar, depresión, lesiones, maltrato, explotación sexual, laboral, trata de personas, violencia, omisión de cuidados, negligencia, tráfico de órganos, e incluso la muerte. Las repercusiones del abandono o la desprotección se manifiestan de múltiples formas a lo largo de la vida de los pequeños obstaculizando su desarrollo.

De acuerdo al tipo de familia en donde está inserto un niño será la forma en que se cumplan en forma más o menos exitosa esos objetivos.

Cuando por medio de la adopción se busca reinsertar a un niño con una familia, se busca ofrecerle la posibilidad de desarrollar todo su potencial y crecer feliz y seguro. Pero no sólo es el amor el criterio imperante para determinar la colocación de un menor, se debe garantizar la seguridad del niño mediante la creación de un vínculo jurídico que le otorgue la certeza de que estará protegido en caso de incumplimiento de los deberes de su nueva familia.

⁸⁹ Rivero de Arhancet, Mabel, Ramos Cabanellas, Beatriz, et. al., *Familia y derecho*, Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria, 2004, p. 41

Dada la importancia que la institución familiar reviste para la sociedad, el Derecho en aras de su fortalecimiento, la ha colocado como el centro de un complejo sistema de protección, cuya primera línea de acción es garantizar que todos los individuos tengan acceso a ella.

El derecho a la vida familiar es fundamental y en consecuencia universal: todos los seres humanos somos titulares del mismo y podemos exigir su satisfacción.

2.2.3 Tipos de Familia

En cada momento histórico de la evolución humana, las familias se han agrupado en diversas estructuras como respuesta a las necesidades específicas de su entorno inmediato y para salvaguardar los intereses de sus miembros. Esas formas de agrupación se han denominado “tipos de familia” y representan diversas categorías en función de los individuos que las componen, determinando la diversidad de interacciones y relaciones reguladas por la ley. De igual manera a lo que ocurre con los posibles conceptos de familia, la tipología familiar contiene múltiples clasificaciones y combinaciones atendiendo al enfoque desde el que se aborde su estudio. A efecto de no perdernos en el objeto de este trabajo, nos referiremos únicamente a aquellos que de alguna manera se relacionan directamente con la adopción, enunciando sus principales características.

Las Familias pueden clasificarse:

- a) Por su composición: en nuclear, extensa y compuesta o compleja
 - **Familia nuclear:** formada por dos adultos que ejercen el rol de padres y viven con sus respectivos hijos, sean estos biológicos o adoptivos. A su vez, la familia nuclear puede dividirse en:
 - **Familia biparental:** ambos padres se encuentran presentes con sus hijos.

- **Familia monoparental:** sólo está presente, el padre o la madre con sus hijos.
- **Familia extensa o extendida:** formada por los parientes consanguíneos en ulteriores grados a los familiares nucleares (abuelos, tíos, primos). La familia extensa, compuesta que vive dispersa, es decir los miembros de los grupos constitutivos de una familia extensa no viven todos en una misma vivienda, aunque suelen residir cerca unos de otros y realizar actividades comunes.
- **Familia compuesta o compleja:** dos o más parientes por línea directa y del mismo sexo, junto con sus cónyuges y descendientes, comparten una vivienda y están sujetos a una misma autoridad o cabeza de familia. Ejemplo de este tipo sería un grupo formado por un hombre, su mujer, sus hijos casados y las esposas e hijos de éstos. Las familias conjuntas surgen cuando los miembros más jóvenes incorporaron a ellas a sus cónyuges, en lugar de formar hogares independientes. A medida que los matrimonios más jóvenes van teniendo hijos es posible descubrir la existencia de un cierto número de células de familias nucleares dentro de la estructura de la familia conjunta.
- **Familia reconstituida:** familia en la que dos adultos previamente separados o divorciados se hacen cónyuges, y por lo menos uno de ellos tiene hijo(s) de su compromiso anterior que lleva a vivir al hogar común, pudiendo tener o no nueva descendencia.

b) Por su desarrollo: tradicional o moderna.

- **Familia tradicional:** aquella en la que el padre es el proveedor del sustento y la madre se dedica al hogar y los hijos.

- **Familia moderna:** se refiere a la familia en la que la madre trabaja en iguales condiciones que el padre o aquella sin figura paterna donde la madre trabaja para sostener la familia.

c) Por su integración: integrada, desintegrada, semi-integrada.⁹⁰

- **Familia integrada:** ambos cónyuges viven en la misma casa y cumplen con sus funciones respectivas.
- **Familia desintegrada:** los cónyuges están separados
- **Familia semi-integrada:** ambos cónyuges viven en la misma casa pero no cumplen adecuadamente sus funciones.

d) Por el vínculo que los une: de origen o adoptiva.

- **Familia de origen:** familia nuclear o extensa con la que un individuo, comparte un vínculo consanguíneo que lo identifica como parte de la misma.
- **Familia adoptiva:** aquélla que acoge a un menor por medio del procedimiento de adopción.

La clasificación de los tipos de familia permite ubicar las funciones, jerarquía y relaciones jurídicas existentes entre sus integrantes y no pueden ser consideradas como un referente subjetivo de la conveniencia o inconveniencia del funcionamiento de unas y otras, es decir, por sí solas, sus características no son indicativas de una mejor o peor familia, pues habrá que analizarlas conjuntamente con otros factores internos y externos que influyen en su composición, de tal manera que no podría asegurarse que una familia nuclear de origen es mucho

⁹⁰ Cfr. Satir, Virginia, *Relaciones Humanas en el núcleo familiar*, PAX, sexta edición. México, 1998 y Consejo de Población del Distrito Federal (COPO), información disponible en su página web <http://www.copo.df.gob.mx/>, consultado el 7 de septiembre de 2010, 21:00 hrs.

mejor que una extensa, o que las familias monoparentales modernas poseen grandes deficiencias respecto a las biparentales tradicionales.

La variedad de mecánicas en el funcionamiento de cada tipo familia, para el caso de la adopción, debe ser valorada en principio, desde las necesidades del niño en conjunto con las posibilidades de respuesta reales de la familia. La relativa estabilidad de un grupo familiar, aunque sería un buen indicio para optar por la colocación de un menor, debe ser examinada para determinar si están listos para un cambio tan radical en sus vidas; hay adopciones que derivan en divorcios y rupturas familiares por la complejidad de ajustar las dinámicas cotidianas para atender al adoptado.

Asimismo, existen casos en que a pesar de la existencia de un vínculo consanguíneo entre un niño y miembros de su familia extensa, no hay lazos de afecto, confianza y familiaridad que permitan en un momento dado una adecuada integración y bienestar para el menor.

Por esas razones, consideramos poco viable el establecimiento de reglas universales que determinen la colocación de un niño en uno u otro contexto, más bien se trata de un análisis sistémico de todas las condiciones tanto de la familia que pretende adoptar como la situación del propio adoptado, para lo cual se cuenta precisamente con un procedimiento técnico cuya finalidad es garantizar al máximo posible el bienestar del niño.

2.3 La adopción como instrumento para la restitución del Derecho a Vivir en Familia

El preámbulo de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño de 1989 mandata que “[...] para el desarrollo armónico de su personalidad, el niño debe crecer en un medio familiar, en un clima de felicidad, amor y comprensión”; disposición que genera una obligación para los Estados signatarios de dirigir parte de sus funciones y atribuciones para garantizar la permanencia o el acceso de los niños a una familia.

La satisfacción del derecho a la familia posee diversas características según el titular del derecho sea un niño o un adulto. Los adultos tenemos, de conformidad con el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el derecho “[...] sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia [...]”.⁹¹ De igual manera, los niños que por diversas situaciones carecen de una familia, tienen exactamente la misma posibilidad pero mediante la intervención Estatal. En términos más precisos, nos apegamos a las palabras de la tratadista española Mónica González Contró quien afirma que en el caso de los adultos el Derecho a Vivir en Familia es un:

[...] derecho facultativo, es decir, se entiende que la persona puede decidir si quiere o no casarse y tener descendencia, mientras que en el caso de los niños se trata de lo que se conoce como un derecho-obligatorio... lo que significa que no hay un poder de disposición sobre el contenido del mismo.⁹²

Esto quiere decir que los adultos tenemos derecho a formar una familia a partir de un acto de nuestra voluntad, mientras que los niños tienen derecho a formar parte de una, ya sea la de origen o cuando ello no fuese posible, de una que logre proporcionar el Estado. En el primero de los casos encontramos una serie de requisitos que permiten otorgar validez y brindar seguridad jurídica a los involucrados, por ejemplo, los necesarios para contraer matrimonio; mientras que en el segundo tenemos un sistema de principios, directrices, instituciones e instancias cuya finalidad es asegurar la permanencia o insertar a los menores en un entorno familiar. Y es precisamente a esto último a lo que se refiere Mónica González cuando refiere que el Derecho a Vivir en Familia de los niños es un derecho-obligación por parte del Estado.

Como cualquier otro, el Derecho a Vivir en Familia puede ser vulnerado por factores externos, verbigracia, las condiciones económicas y sociales, la inseguridad, los cambios culturales, la migración entre otros; o incluso los propios

⁹¹ Artículo 16.

⁹² González Contró, Mónica, *Los Derechos Fundamentales del Niño en el Contexto de la Familia*, p. 14, Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en el *Congreso Internacional de Derecho de Familia*, celebrado del 22 al 24 de noviembre de 2005, en la Ciudad de México, texto disponible en la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México en <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/familia/pdf/15-153s.pdf>, consultado el 5 de octubre de 2009, 19:41 hrs.

integrantes pueden ser fuente de situaciones poco favorables o dañinas para los menores, tales como violencia, maltrato, explotación, abusos o negligencia. Cuando eso sucede, el Estado emprende diversas acciones de protección cuya finalidad es devolver a los niños la oportunidad de crecer con una familia, disminuyendo o coadyuvando a superar las afectaciones que esta privación origina.

Al respecto, el artículo 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño enumera algunas de las medidas alternativas de cuidado que pueden aplicarse en estos casos:

Artículo 20

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.
2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.
3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala⁹³ del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Las medidas estatales de protección se aplican dependiendo del caso concreto, atendiendo a las circunstancias de los niños que las necesiten y siguiendo un orden de prelación, es decir, aplicando la siguiente solamente si se ha agotado la anterior. De manera particular, podemos describir las siguientes:

- **Medidas de protección temporal.** Consistentes en proporcionar los satisfactores y cuidados básicos que requiere el niño privado de su medio familiar,

⁹³ La kafala es una institución del derecho musulmán consistente en el compromiso en hacerse cargo voluntariamente del cuidado, de la educación y de la protección de un menor, de la misma manera que un padre lo haría por su hijo. Esta encuentra su origen en la *Sharía* y el *Corán*, textos en los que se establece una serie de reglas que gobiernan la vida de los musulmana. La adopción se encuentra expresamente prohibida, pues se considera una falsificación del orden natural de la sociedad, no obstante, es de gran valor hacerse cargo de una persona en situación de orfandad. La kafala crea los siguientes efectos: por un lado, el ejercicio de la autoridad parental del cuidador y su obligación de hacerse cargo del niño, y por el otro, la persistencia de los lazos familiares y la conservación del estado familiar del niño. *Vid.* Servicio Social Internacional, Centro de Referencia para los Derechos del Niño Privado de Familia, *La kafala*, Ficha de Información número 51, diciembre de 2007 Ginebra, Suiza, 2007, p. 1.

durante un breve lapso de tiempo en tanto se resuelve o estabiliza la situación que le dio origen a dicha privación. Bajo esta modalidad encontramos la estancia de los menores en albergues o establecimientos de asistencia social en tanto se establezca por ejemplo, la situación económica de una familia. Idealmente, las medidas de protección temporal deben ser lo menos prolongadas posibles⁹⁴.

- **Reintegración con la familia de origen.** Para evitar la permanencia del menor al cuidado de alguna institución o albergue, se buscará reinsertarlo con su familia nuclear, siempre y cuando no sean ellos la causa originaria de la separación del niño. En caso de que no fuere posible, se intentará localizar a miembros de la familia extensa que puedan hacerse cargo de sus cuidados. Esta medida tiene por objeto asegurar el bienestar del niño mediante la permanencia en el entorno socio-afectivo al que se encuentra ya adaptado y para mantener una vinculación con sus parientes consanguíneos.

- **Hogares de guarda.** Aunque esta modalidad no es practicada frecuentemente en nuestro país, Nuevo León la incluye en su legislación. La colocación en hogares de guarda consiste en seleccionar a varias familias voluntarias dispuestas a ofrecer un hogar temporal a niños carentes de cuidados parentales por un tiempo determinado, con o sin miras a una adopción; por lo que constituye una alternativa más a la permanencia de los menores en las instituciones públicas o privadas. El principal inconveniente de este tipo de medidas radica en que paulatinamente se generan vínculos de afecto entre la familia y el menor, dificultando su posterior reintegración con la familia de origen o la adopción por otra familia más adecuada a sus necesidades.⁹⁵

- **Institucionalización.** Medida tutelar consistente en la internación de un menor carente de cuidados parentales en alguna institución pública o privada para

⁹⁴ Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que establece la competencia de dicho organismo para la protección de los derechos e intereses de menores, incapaces, ausentes, ancianos y la de otros de carácter individual o social. Ésta consistirá en la intervención en procedimientos jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales aplicables, o cuando estén en una situación de daño o peligro.

⁹⁵ Mejía Alcántara, Ares Nahim, *Guía de Buenas Prácticas sobre el Convenio de la Haya de 1993*, ponencia presentada en las "Clínicas de Adopción Internacional", evento organizado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, agosto-diciembre 2010, Ciudad de México.

recibir los satisfactores materiales necesarios para su subsistencia, y cuya duración, por regla general, se extiende hasta que el niño alcanza la mayoría de edad. La institucionalización permite atender a un considerable número de niños en desamparo, pero a cambio repercute en su potencial desarrollo, pues, por más adecuada que sea la atención que reciban, casi nunca puede ser personalizada ni suficiente para su adecuado desarrollo.

- **Adopción.** Medida de protección de carácter permanente que consiste en la colocación de un menor con una familia distinta a la de su origen con la finalidad de proporcionarle los cuidados y atenciones necesarios para su desarrollo integral.

Nos enfocaremos claro está, a la adopción como medida de protección.

La adopción nace mediante un acto jurídico mediante el cual se crea un vínculo paterno-filial entre dos partes que originalmente no lo tienen: el adoptado y el adoptante. Así en un principio puede definirse como “[...] la relación jurídica de filiación, creada por el derecho, entre dos personas que no son biológicamente, ni por afinidad, progenitor e hijo”.⁹⁶

Mientras que la filiación biológica se funda en un hecho de la naturaleza que *a posteriori* es reconocido por el Derecho (la procreación), la filiación adoptiva es una relación sustentada en un acto jurídico cuyos efectos son equiparables a los que nacen de la paternidad biológica, es decir, crea mediante una figura legal los mismos derechos y obligaciones que de ella se derivan, colocando al adoptado bajo la patria potestad de aquellos. La creación de esta relación, implica la ruptura de los vínculos de parentesco existentes entre el adoptado y su familia de origen, a efecto de que la incorporación pueda ser total.⁹⁷

Para que estos efectos sean plenos, los padres adoptivos otorgan sus apellidos al adoptado, obligándose a cumplir con los deberes de alimentos, guarda

⁹⁶ Cárdenas Miranda, Elva Leonor, *La adopción de menores*, publicado en *Memoria del coloquio multidisciplinario sobre menores, Diagnóstico y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996. p. 151.

⁹⁷ Ríos Tarín, Mónica, Mejía Alcántara, Ares Nahim, coordinadores, *Adopción*, cuadernillo. México: Sistema Nacional DIF, 2010, p. 1.

y custodia, educación, salud, participación, entre otros. A su vez, el adoptado adquiere los derechos propios de la condición de hijo como son el derecho a la identidad, a la satisfacción de sus necesidades básicas o la herencia, por mencionar algunos, brindándole seguridad jurídica.

Si restringimos su alcance al acto jurídico de su constitución, podemos encontrar conceptos como:

[...] la adopción es pues una institución de derecho privado fundada en un acto de voluntad del adoptante y nacida de la decisión del juez, en virtud de la cual se establece entre dos personas una relación análoga a la filiación legítima.⁹⁸

Disentimos de esta aseveración pues envuelve el riesgo de identificarla como un derecho de los adultos. No se trata, como inadecuadamente lo señala el concepto transcrito, de un acto de voluntad del adoptante reconocido ante la autoridad judicial, sino de una relación jurídica de orden público e interés social para “devolver” al niño privado de familia, la protección, estabilidad y cariño tan importantes para su desarrollo. De ahí nuestra afirmación de que la adopción es una herramienta para restituir el derecho del niño a vivir en familia.⁹⁹

Los alcances de esta figura, van más allá de los efectos legales, pues constituye una herramienta de protección de carácter social, pues su finalidad es dar al adoptado la oportunidad de una infancia y vida plenas. Por ello, no dudamos en afirmar que a semejanza de la familia, la adopción es una institución jurídica creada en beneficio del adoptado, como lo promueve el Sistema Nacional DIF:

⁹⁸ Borda, Guillermo, *Tratado de derecho de Familia*, citado por MEDINA, Graciela, *La adopción*, *Op. cit.*, p. 13.

⁹⁹ El artículo 19 de los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, de la Organización de las Naciones Unidas señala que “La restitución ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”. Instrumento internacional disponible en la página web de la ONU en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm>, consultado el 6 de octubre de 2009, 23:00 hrs.

Actualmente, la adopción es, en última instancia, el instrumento por medio del cual aquellos menores que por diversas causas (ser víctimas de algún delito, abandono, falta de redes de apoyo familiar, entre otras) han sido privados del derecho de crecer en un núcleo familiar, tengan la oportunidad de integrarse a un ambiente armónico, protegidos por el cariño de una familia que propicie su desarrollo integral y les ofrezca condiciones de estabilidad emocional, que los dote de una infancia feliz y los prepare para la vida adulta.¹⁰⁰

En ese sentido, es prioritario asegurar que las personas a quienes se encomendará la vida del niño, posean las características, aptitudes y habilidades emocionales necesarias para el ejercicio de la paternidad, razón por la cual se requiere de controles estatales para establecer los requisitos y el procedimiento de formalización, como bien lo señala el tratadista Rafael Sajón:

Si bien es cierto que las partes son libres para manifestar su voluntad de constituir la adopción, también lo es que el estado en aras del interés público interviene en la regulación y por ello es necesaria la aprobación del juez.¹⁰¹

Las disposiciones legales que rigen la figura de trato, adquieren sentido si se atiende a su principal finalidad: el desarrollo integral del niño. Por ello, resulta fundamental escuchar también lo que el adoptado piensa y siente respecto de la decisión que cambiará su vida, pues lejos del deseo de ser padre, la adopción implica un proceso bilateral de adaptación e integración mutua.

Al respecto la investigadora Ingrid Brena Sesma afirma que:

La moderna adopción está encaminada a suplir la ausencia o deficiencia de las relaciones de filiación mediante la integración de un menor a un grupo familiar distinto al suyo, el cual le garantizará el bienestar mínimo necesario para su desarrollo integral.¹⁰²

Es así que, como instrumento de restitución de derechos, la adopción contribuye a la materialización de la igualdad de oportunidades, no sólo en su sentido formal; sino a la efectiva igualdad de oportunidades para toda persona, independientemente de su nacimiento, sexo, origen étnico, posición social, o condición de discapacidad, para eventualmente, desarrollar sus capacidades humanas, lo cual exige no sólo la eliminación de barreras jurídicas, sino también

¹⁰⁰ Ríos Tarín, Mónica, Mejía Alcántara, Ares Nahim, *Op. cit.*, p. 3.

¹⁰¹ Sajón, Rafael, *Derecho de Menores*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1995, p. 445

¹⁰² Brena Sesma, Ingrid, *El interés del menor en las adopciones*, en González Martín, Nuria, Rodríguez Benot, Andrés *Op. cit.*, p. 82.

las sociales y culturales, que inhiben la incorporación de un menor privado de familia, a un núcleo sucedáneo que le otorgue una calidad de vida digna. Así, al postrar a la adopción como un modelo de restitución de derechos, podemos notar que la igualdad de oportunidades se actualiza bajo la perspectiva de la satisfacción de necesidades básicas de cuidado, económicas y educativas.

En síntesis, podemos decir que la adopción es la institución de protección de los menores privados de su medio familiar, establecida con la finalidad de restituir su derecho a vivir en una familia que asegure su bienestar y desarrollo integral. Esta se constituye a través de un acto jurídico por medio del cual el adoptado adquiere la condición de hijo del adoptante, y con ello todos los derechos y obligaciones inherentes a la relación paterno-filial.

Nos referiremos a continuación a los distintos tipos de adopción.

2.3.1 Tipos de adopción

Los cambios ocurridos en el transcurso de su evolución, fueron generando diversas “modalidades” de adopción, las cuales pueden clasificarse de la siguiente forma:

- En razón del vínculo que se genera entre adoptante y adoptado encontramos la adopción plena o simple.
- En razón del lugar donde residirá el adoptado en cuyo caso hablaremos de adopción nacional o internacional.
- En razón de la instancia donde se desarrolla el procedimiento, nos referiremos a la adopción en instituciones privadas y la realizada por los Sistema DIF.

Explicaremos a continuación cada una de los tipos mencionados, señalando que las referencias que aquí se detallarán atienden a un carácter general,

independiente a su aplicación o vigencia en las distintas entidades federativas del país.

2.3.1.1 Adopción plena y simple

La consideración de la adopción en sus formas simple y plena, proviene como analizamos en el capítulo anterior del Derecho Romano. La adopción simple o también llamada *semiplena*, crea un vínculo jurídico de filiación cuyos efectos se limitan únicamente al adoptante y al adoptado, quien conserva los lazos de parentesco con su familia de origen y en consecuencia, los derechos derivados de la consanguinidad son suspendidos pero no se extinguen.¹⁰³

El principal efecto de ese tipo de adopción es “transferir” la patria potestad al adoptante, quien en relación recíproca con el adoptado, tendrá vocación hereditaria. Este tipo de adopción puede ser revocada por voluntad de cualquiera de las partes o bien por la concurrencia de algún supuesto expresamente señalado en la ley, como por ejemplo, la ingratitud del adoptado, abandono o maltrato del adoptante o la comisión de otro ilícito, cuando exista causa grave que ponga en riesgo los derechos fundamentales del adoptado.¹⁰⁴

Por otra parte, en su forma plena, la adopción desvincula totalmente al adoptado de su familia de origen, creando una nueva relación paterno-filial entre éste y su o sus padres adoptivos. Ello significa que los progenitores biológicos pierden los derechos y cesan en el cumplimiento de las obligaciones que tenían respecto al hijo consanguíneo, sin la posibilidad de intentar posteriormente alguna acción de reconocimiento o impugnación. Simultáneamente, el adoptado pierde todos los derechos de su condición de descendiente.

La adopción plena es irrevocable, una vez otorgada la resolución que la constituye, no puede ser impugnada o disuelta por ningún medio. Es una medida

¹⁰³ Cfr. Brena Sesma, Ingrid, *Las adopciones en México y algo más*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 31.

¹⁰⁴ Artículo 419 y 420 Código Civil del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Artículo 399 Código Civil de Baja California, Artículo 365 Código Familiar del Estado de Zacatecas, por citar algunos ejemplos.

de carácter permanente. Sus efectos alcanzan también a los miembros de la familia del o los adoptantes.

La adopción simple está siguiendo una tendencia mundial a la desaparición, pues no es la vía idónea para asegurar el bienestar del niño, por el contrario, el hecho de que la adopción simple admita la posibilidad de ser revocada, se aleja de los fines de la institución, sirviendo de herramienta para el cumplimiento de los anhelos paternos de los adultos. Por el contrario, el tipo pleno representa la mejor opción para integrar un menor a una familia, puesto que le permite vincularse también con el resto de la familia, propiciando su estabilidad emocional.

2.3.1.2 Adopción nacional e internacional

El carácter de nacional o internacional de la adopción, se determina por el lugar en donde se fijará la residencia habitual del adoptado; así, será nacional cuando permanezca en su país de origen e internacional cuando sea trasladado al país de residencia del o los padres adoptivos.¹⁰⁵

Esta disposición deja en claro que no obsta la nacionalidad de los solicitantes para otorgarle el carácter de internacional, sino el hecho de que el niño será trasladado a un lugar distinto al de su origen, en cuyo caso, deberá seguirse una serie de lineamientos específicos cuya finalidad es salvaguardar su integridad mediante la intervención de autoridades estatales, evitando la salida masiva de los menores de sus países nativos.

Si la adopción nacional es una medida de último recurso para restituirle a un menor su Derecho a Vivir en Familia, la internacional es una instancia ulterior dentro de las medidas de protección de menores. El proceso de integración a la familia adoptiva impacta radicalmente en la vida del niño, el cual se potencializa si consideramos que al ser trasladado a un país diverso al de su origen, tendrá que incorporarse a otro medio cultural distinto al suyo, en donde quizá se hable otro

¹⁰⁵ Artículo 2, parágrafo1, Convención sobre la Protección de Menores y de Cooperación en Materia de Adopción Internacional de la Haya de 1993.

idioma y existan costumbres, tradiciones y comportamientos completamente diferentes a los del medio donde había vivido anteriormente.

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 mandata que los Estados en donde se reconoce o permite el sistema de adopción:

Artículo 21 [...]

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

En razón a ello, el Convenio de la Haya de 1993 incorporó el denominado “principio de subsidiariedad de la adopción internacional”¹⁰⁶ consistente en el hecho de que antes de colocar a un menor con una familia residente en otro país, se compruebe que se han agotado todas las posibilidades de colocación con una familia en su país de origen. Ahondaremos en los aspectos de la regulación de la adopción internacional en el siguiente capítulo.

2.3.1.2 Adopción en instituciones públicas y privadas

En México, el Sistema Nacional DIF y los Sistema Estatal DIF son los facultados para brindar protección a los menores que por alguna circunstancia se encuentran en estado de abandono o riesgo, a menudo mediante la canalización de los niños a los centros asistenciales, que en el caso del Sistema Nacional DIF se denominan Centros Modelo de Atención, Investigación y Capacitación (CNMAIC).¹⁰⁷ Los centros pertenecen a la Dirección General de Rehabilitación y Asistencia Social (DGRAS) del Sistema Nacional DIF por lo que su operación

¹⁰⁶ El termino subsidiariedad deriva del verbo subsidiario cuyo significado es “suplencia de una acción o responsabilidad principal” Fuente: Real Academia de la Lengua Española, en línea, www.rae.es.com, consultado el 15 de octubre de 2009 16:00 hrs.

¹⁰⁷ La determinación de que un menor debe ser separado de su familia o requiere cuidados temporales, está a cargo de la autoridad ministerial en cada entidad federativa, quién valorando el riesgo en que se encuentra al niño determinará su colocación en un albergue temporal. En el caso del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia por conducto de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes, al determinar que un menor requiere protección temporal puede canalizarlo al *Centro de Estancia Transitoria para Niños y Niñas*, el cual forma parte de la propia Procuraduría o canalizarlo a alguna institución de asistencia social pública (Sistema DIF) o privada. Artículo 81 Fracción I Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia.

corresponde enteramente a dicha área. Actualmente existen cinco en el Distrito Federal y son:

- Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Casa Cuna Tlalpan, para niños de 0 a 4 años 11 meses de edad;
- Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Casa Coyoacán, para niños de 5 a 7 años 11 meses;
- Centro Amanecer para Niños, exclusivamente para varones de entre 8 y 11 años 11 meses;
- Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Casa Hogar para Niñas “Gabriela Zubirán Villareal”; atiende a niñas y adolescentes de 8 a 18 años de edad; y,
- Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Casa Hogar Varones; para niños y adolescentes de 12 a 18 años de edad.

Cuando la Fiscalía canaliza a un niño a alguno de los CNMAIC del Sistema Nacional DIF y determina posteriormente que no fue posible su reintegración con la familia de origen, puede iniciar el juicio de pérdida o terminación de la patria potestad o la obtención de los consentimientos, para liberarlo jurídicamente y valorar la posibilidad de una adopción, En este caso, los interesados en ser padres adoptivos deben formular una solicitud y someterse al procedimiento establecido para evaluar su idoneidad, para finalmente acudir ante los tribunales y constituir la adopción. Este es el procedimiento ante una institución pública,

La capacidad de atención del Sistema Nacional DIF dista mucho de satisfacer la demanda real, pues se requiere de recursos, instalaciones y personal especializado para su operación; incluso algunos de ellos carecen de albergues propios. En nuestro país existen asociaciones integradas por particulares que de manera subsidiaria a las autoridades federales y locales brindan servicios de

protección temporal para menores canalizados por la Procuraduría mediante la celebración de convenios de colaboración. Estas asociaciones no tienen en ninguna ley o reglamento¹⁰⁸, la facultad de dar en adopción a los niños a quienes les brindan el servicio de albergue y a pesar de ello, es una práctica común en México que se está convirtiendo en un verdadero mercado de niños. El *modus operandi* de los albergues privados se fundamenta principalmente en la captación de parejas de adoptantes, quienes en su deseo egoísta y desesperado de conseguir un hijo, se acercan a solicitar información. El personal les deja ver a los niños, incluso convivir con ellos, les permite elegir a su hijo. Les explican cómo es el proceso judicial de adopción, si ubican a la madre la persuaden para que otorgue el consentimiento. Si el niño es expósito el proceso se realiza más fácilmente, pues cometiendo fraude a la ley, otorgan ellos mismos el consentimiento.

Los estudios socioeconómicos y psicológicos aún en esos casos, deben ser practicados por la autoridad pública, sin embargo, debido a que el trámite no se realizó a través del Sistema DIF correspondiente, hay menos filtros de revisión y al final del camino, el juez es quien tiene la última palabra. Ello es posible en virtud de la existencia en nuestra legislación de la “adopción entre particulares”, la cual constituye prácticamente un acuerdo de voluntades entre quien otorga el consentimiento y quien será el nuevo padre adoptivo, con la mediación de las asociaciones, quienes por estos servicios solicitan “donativos”, los cuales en realidad constituyen un pago.

Para clarificar mejor las diferencias entre uno y otro, elaboramos el siguiente comparativo:

¹⁰⁸ El panorama de lo que sucede en las instituciones de asistencia privada es adverso pues no existe una normatividad dirigida a regular sus funciones operativas ni controles para supervisar el trato y cuidado que se le da a los niños; la única reglamentación se encuentra en los códigos civiles y la ley fiscal en donde se establece los requisitos y la forma de su creación y registro. Por supuesto a lo largo de los años, esto ha dado pie a que con bastante facilidad asociaciones religiosas y de otro tipo de creencias hayan logrado aperturar centros en los que abusando de la vulnerabilidad de los niños albergados, se establece un control basado en el fanatismo el cual es utilizado para manipular el comportamiento de los menores, justificar el actuar de la gente que trabaja en estas instituciones y evitar posibles acusaciones o denuncias contra su funcionamiento.

Adopción por instituciones privadas	Adopción por institución pública
Acuerdo de voluntades entre dos personas: la familia biológica otorga consentimiento para que una persona determinada adopte a su hijo.	Procedimiento para encontrar una familia para los menores carentes de cuidados parentales albergados en los centros asistenciales a su cargo (CNMAIC)
El adoptante debe reunir los requisitos señalados en la ley.	El adoptante debe reunir los requisitos señalados en la ley
El menor que será adoptado es elegido por él o los adoptantes.	La autoridad asigna un candidato de adopción de entre los menores que se encuentran en las instituciones públicas de asistencia social.
Quienes ejercen la patria potestad sobre el menor otorgan su consentimiento para la adopción.	Los candidatos de adopción se encuentran liberados jurídicamente y son los tutores de la institución donde se encuentran quienes otorgan el consentimiento.
La autoridad realiza valoraciones psicosociales de los adoptantes sin pronunciarse sobre su aptitud para ser padres. La última decisión es tomada por el juez	Los solicitantes deben iniciar un procedimiento administrativo para determinar su idoneidad como padres adoptivos y posteriormente acudir ante el juez para que se realice la adopción.

Las cosas se tornan más alarmantes cuando las instituciones además de captar solicitantes complementan su negocio captando niños. Hay asociaciones que manejan un programa para “apoyar” a madres gestantes¹⁰⁹ proporcionándoles albergue, alimentación, cursos, atención médica y psicológica pero cuya verdadera

¹⁰⁹ Como ejemplo de este tipo de instituciones podemos mencionar a Vida y Familia A.C. (VIFAC) (www.vifac.org) y Filios (www.filios.org), asociaciones que a la fecha continúan preasignando menores no natos a solicitantes de adopción y captando mujeres embarazadas.

finalidad es convencerlas de que entreguen a su hijo en adopción. Cuando el niño nace, es arrebatado de su madre sin darle la oportunidad, de reconsiderar su decisión.

Las instituciones privadas promueven el contacto entre la madre biológica y los futuros solicitantes, lo cual aumenta los riesgos de coacción o pago por la entrega del menor; promueven la discriminación de los niños con alguna discapacidad física o mental, fomentan la explotación de mujeres e incluso la trata de personas al utilizarlas como incubadoras humanas.

Es necesario enfatizar que la adopción no es una herramienta que deba ser utilizada para satisfacer las necesidades del adulto, debe velar por el cuidado del niño desprovisto de familia. Los menores entregados en adopción tienen una madre quien en ocasiones se ve tan agobiada y confundida por su embarazo que probablemente necesite tiempo para asimilar su maternidad y repensar las cosas; asimismo es probable que existan otros familiares con disposición y elementos para hacerse cargo del niño y estas asociaciones eliminan de tajo las oportunidades del menor a una vida familiar.

Debemos señalar que no hay certeza jurídica en estos procedimientos pues ha habido casos en que las madres biológicas se arrepienten de haber otorgado su consentimiento e inician acciones contra los padres adoptivos.

A pesar de que las adopciones entre particulares tienen fundamento legal en todos los estados de la República Mexicana, representan un alto riesgo para la seguridad e integridad de los posibles adoptados, entre los cuales podemos destacar:

- Es una puerta abierta al tráfico de niños. Al no realizarse a través de un procedimiento ante la autoridad pública que revise, supervise y asesore a las partes que intervienen, es prácticamente imposible asegurar la legalidad del otorgamiento de los consentimientos por parte de quienes ejercen la patria potestad. Si no se cuenta con el personal especializado y suficiente

para valorar las causas de esta decisión, resulta muy complicado percatarse si ésta es el resultado de una reflexión profunda o bien fue realizada bajo la amenaza o por el ofrecimiento de dinero por parte de un tercero.¹¹⁰

- La falta de investigación técnica y profesional sobre las habilidades parentales reales de los solicitantes. La adopción no es una medida adecuada para todos los niños, hay quienes a pesar de las diversas situaciones que aquejan a sus familias, tienen la posibilidad de una reintegración o de recibir distintos apoyos para permanecer con sus familias de origen. En ese sentido, es muy importante la participación de profesionales especializados en la realización de las valoraciones psicosociales, pues sólo mediante el estudio objetivo de las características de cada solicitante podrá determinarse la idoneidad para acoger y brindar a un menor privado de cuidados parentales, la atención que necesita. Entre menos controladas y más abiertas sean las posibilidades para que los interesados “pacten” entre ellos la entrega de los niños, será más difícil garantizar que acudan a la autoridad competente para ser evaluados y determinar el bienestar del niño.

- Se fomenta la criminalización de la pobreza. Cuando un padre entiende que no le será posible darle lo necesario a su hijo y su situación es desesperada, puede verse tentado a aceptar una cantidad de dinero a cambio de otorgar su consentimiento para la adopción, o bien ser engañado

¹¹⁰ La maestra Christina Baglietto, consultora independiente de la UNICEF y la Conferencia de la Haya relató en la conferencia titulada “*Experiencias exitosas en América Latina*”, la situación de la adopción internacional en Guatemala hasta antes del año 2007, en la cual, bastaba el otorgamiento de los consentimientos para la adopción ante un fedatario público, sin mayor requisito o investigación, lo cual a su vez permitía la salida de los niños de manera sencilla. Se estima que cada año, antes del cambio legislativo, 5000 niños salieron de Guatemala como resultado de presuntas irregularidades en el proceso de adopción. Conferencia impartida en el 2º Foro “*Retos y Perspectivas de la Adopción en la Legislación Nacional*”, organizado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Hotel Camino Real Polanco, Ciudad de México, 27 de noviembre de 2009.

por solicitantes de otros lugares quienes ofrecen posibilidades de estudios y una mejor calidad de vida para sus hijos, los cuales lamentablemente son utilizados para servidumbre o actividades ilícitas. No debemos olvidar que la falta de recursos económicos no debe ser motivo suficiente para la separación del niño de su familia y si incentivamos la adopción entre particulares, fomentamos la vigencia de esta idea.

- Se promueve la trata de personas. Existen asociaciones civiles dedicadas a brindar supuestos apoyos a las mujeres en conflicto con su maternidad convenciéndolas de que para evitar un aborto, es preferible entregar a su hijo en adopción. El discurso sistemático y reiterado impartido a las mujeres gestantes se fundamenta en que entregando al bebé, ambos tendrán una mejor calidad de vida. Lamentablemente, estas asociaciones tienen una cara oculta, pues los niños son arrebatados a sus madres sin dejarles tener contacto con ellos por un breve instante, sin permitirles reconsiderar su decisión; pues del otro lado, tienen a solicitantes que pagarían lo que fuera para conseguir un vástago. Las mujeres se convierten en un verdadero objeto de incubación de niños.

- La adopción se utiliza como forma de regular otras situaciones jurídicas ajenas a ella. En el plano nacional, se tiene conocimiento de que la adopción es utilizada para la regularización de trámites de derechos de seguridad social o trámites administrativos.¹¹¹ En el plano internacional, y sobre todo desde que los Estados Unidos de América firmaron la Convención de La Haya, ha comenzado una clara tendencia a utilizar la adopción como forma de lograr la inmigración legal de familiares hacía aquél país; sin embargo, el desconocimiento de la ley deriva en fuertes conflictos posteriores que ponen en riesgo la vida de los niños.

¹¹¹ Ríos Tarín, Mónica, *Op.Cit.*

A nivel mundial, sólo algunos países centroamericanos incluido México y africanos¹¹² conservan aún este tipo de adopción, lo que habla del grado de retraso que existe aún en la materia.

En razón de lo anterior, consideramos que el proceso de adopción realizado por instituciones públicas, es el mejor camino para garantizar de manera más efectiva la seguridad de los niños pues, gracias a la intervención de la autoridad pública se tiene la certeza de que el futuro adoptado se encuentra liberado jurídicamente, que sus condiciones particulares de vida y su opinión han sido tomadas en cuenta para determinar su adoptabilidad personal especializado ha valorado las capacidades de los posibles padres adoptivos y se están cuidando de manera especial, a los demás derechos que posee como ser humano.

Asimismo, consideramos que dada la magnitud de este problema, la mejor solución sería eliminar las adopciones entre particulares y regularizar el funcionamiento de estos centros de asistencia privada (situación en la que recientemente se ha comenzado a trabajar a partir del conocido caso de menores desaparecidos en un albergue de esta Ciudad) otorgando a los Sistema Nacional DIF y Sistema Estatal DIF la facultad de intervenir en todos los procesos de adopción para asegurar su legalidad y garantizar la seguridad de los menores.

2.4 El interés superior del niño en la adopción

Invariablemente, el principio rector de todo procedimiento de adopción debe ser el interés superior del niño. Tan categórica afirmación parece no dar pie a oposición o cuestionamiento alguno y sin embargo, ha recibido severas críticas sobre la amplitud de su significado y alcances. Instituido en el artículo 3º de la Convención sobre los Derechos del Niño, el también llamado interés superior del

¹¹² Costa de Marfil, Mozambique, Burkina Faso, entre otros. Mejía Alcántara, Ares Nahim, *Op. cit.*

menor se erige como el pilar que da soporte a cualquier sistema de protección de menores en el mundo, al establecer que:

Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

El interés superior del niño es una obligación estatal ineludible que origina diversas tareas en los distintos ámbitos de gobierno para asegurar al máximo posible el bienestar de los menores de edad, por ejemplo, el trabajo legislativo a favor de la infancia, la mejora continua de los procesos de atención y protección, la coordinación de acciones y planes de trabajo para facilitar la intervención de las autoridades en los asuntos en los que se ven involucrados o dictar resoluciones coherentes con las circunstancias específicas de cada uno, entre otras.

El bienestar del menor enmarca una multiplicidad de aspectos y situaciones de muy diversa índole relativas a sus condiciones de vida como por ejemplo, la salud, la estabilidad familiar, el acceso a la educación, la alimentación, la libertad de expresión, la no discriminación o la igualdad de oportunidades por mencionar algunas. En conjunto, cada uno de estos elementos favorece y contribuye a su desarrollo integral, colocándose como objetivos específicos de los sistemas de protección. En ese contexto:

[...] lo que hoy solemos llamar: Interés Superior de la Niñez, es en sí mismo un principio rector, que se traduce en un conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un

desarrollo integral y una vida digna, así como condiciones materiales y afectivas que permitan a los niños vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar posible.¹¹³

Mucho se ha intentado definir o conceptualizar el interés superior del niño así como delimitar sus alcances en aras de una aplicación más precisa y objetiva. La idea del “máximo bienestar” de la cita anterior, constituye un amplio catálogo de posibilidades entre las cuales no siempre es fácil decidir, ni siquiera en casos aparentemente sencillos, como por ejemplo determinar la custodia de un menor cuyos padres se divorcian, ni mucho menos en situaciones como la restitución de un menor a su lugar de origen.

Los doctrinarios más críticos argumentan que el interés superior del niño es un principio:

[...] absolutamente indeterminado en cuanto a su contenido, además de fácilmente manipulable según los intereses que estén en juego en un supuesto concreto. Y esta apreciación no es una cuestión trivial, ya que este concepto jurídico tan absolutamente indeterminado se encuentra situado en la cúspide de la pirámide que representa la jerarquía de intereses que convergen en el ámbito de la protección del menor y de la tutela de sus derechos... este modus operandi no generará más que un alto grado de inseguridad jurídica, a no ser que previamente hayamos alcanzado un acuerdo –siquiera de mínimos- acerca de la utilización de un criterio de interpretación del citado principio que nos permita una aplicación coherente y homogénea de éste.¹¹⁴

De acuerdo a lo anterior, más que benéfico, la inclusión del interés superior en la Convención pondría en riesgo la seguridad de los menores al dejar a las autoridades un gran margen de discrecionalidad al momento de su decisión, pues no existen puntos “mínimos” que funcionen como referentes; cada juzgador o autoridad determinaría, según su leal saber y entender, lo mejor para el niño.

No obstante, los opositores de esta idea comentan que el concepto del interés superior:

[...] actúa como un filtro de control para una adecuada y justa aplicación e interpretación de los instrumentos convencionales. Así, el “interés del menor” debe conducir al aterrizaje

¹¹³ Villar Torres, Martha Isabel, *Interés superior del menor, significado y alcances*, artículo publicado en el portal web del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, disponible en <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/255.pdf>, consultado 28 de septiembre de 2009, 14:10 hrs., p. 5.

¹¹⁴ Jiménez- Aybar, Iván, *Diálogo sobre el principio del interés superior del menor*, España, publicado en Comisión Organizadora del Congreso General de la Familia, *La familia, protagonista*, 2003, p. 483-499.

justo y real del contenido convencional. A pesar de estar, indiscutiblemente, ante un concepto jurídico indeterminado, podemos afirmar que existen unos parámetros mínimos dentro de los cuales se puede mover este concepto. En este sentido, estimamos que puede ser la estabilidad emocional y afectiva del menor, el respeto a su centro de vida, a sus decisiones cuando se le presupone cierto grado de madurez, el evitar rupturas bruscas e innecesarias en su entorno familiar y amistoso, o el mantener un nivel de vida parecido al que el menor tenía. En definitiva, el cuidado del desarrollo integral de su personalidad.¹¹⁵

Coincidimos en parte con lo referido por la doctora Sonia Rodríguez respecto al papel del interés del niño como un parámetro para la actuación de la autoridad, sin embargo, nos parece prudente citar también al Dr. Ares Nahim Mejía Alcántara quien refiere que los principios por antonomasia no son susceptibles de definirse, pues en realidad son valores, entendidos como situaciones en donde predomina un “sentir” sobre lo que es correcto y que van más allá de lo estrictamente jurídico.¹¹⁶

Aunado a ello, existe otro conflicto en torno al principio en comento, que tiene que ver con determinar su carácter de norma vinculante o simple recomendación desprovista de coercitividad. En el primer caso, se argumenta que el interés superior del niño es una obligación estatal de orientar la legislación y las decisiones administrativas y judiciales para asegurar la integridad de los menores:

Para resolver estos dilemas, recurrimos a las ideas de Miguel Cillero Bruñol consultor independiente de UNICEF en Chile, quien afirma que el interés superior del menor debe ser concebido como un principio garantista de carácter obligatorio para la autoridad. Esto significa que el bienestar del niño se identifica con el acceso del menor al pleno ejercicio de sus derechos fundamentales y por extensión de los específicos contenidos en la Convención:

La Convención...formula el principio del interés superior del niño como una garantía de la vigencia de los demás derechos que consagra e identifica el interés superior con la satisfacción de ellos; es decir, el principio tiene sentido en la medida en que existen derechos y titulares (sujetos de derecho) y que las autoridades se encuentran limitadas por esos derechos.¹¹⁷

¹¹⁵ Rodríguez, Sonia, *La protección de los menores en el derecho internacional privado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 32.

¹¹⁶ Mejía Alcántara, Ares Nahim, *Op. cit.*

¹¹⁷ Cillero Bruñol, Miguel, *El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño*, s/a, p. 10, documento electrónico disponible en la página web del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente en http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/el_interes_superior.pdf, consultado el 3 de octubre de

El argumento anterior no resuelve por completo las disyuntivas planteadas, pero es el resultado de la interpretación sistemática de las disposiciones de la Convención, y es precisamente de esta manera que es posible desacreditar la supuesta vaguedad del interés superior del menor. Ello puede apreciarse por ejemplo, en los artículos 18.1 y 5º del citado instrumento internacional. El primero de ellos refiere que la preocupación primordial de los padres en la crianza de los hijos será su interés superior; el siguiente es más específico e indica que los padres tienen el deber de impartir, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos que le han sido reconocidos. Por lo tanto, existe paridad entre interés superior y ejercicio de los derechos del niño.

En la medida en que las decisiones de las autoridades garanticen al niño el acceso al ejercicio de sus derechos, se estará actuando de conformidad al principio del interés superior del menor.

Por otra parte, bien vale señalar que posee el carácter de disposición de observancia obligatoria para los Estados signatarios, tal como lo apunta Cillero Bruñol quien afirma que:

Los principios, en el marco de un sistema jurídico basado en el reconocimiento de derechos, puede decirse que son derechos que permiten ejercer otros derechos y resolver conflictos entre derechos igualmente reconocidos[...] Entendiendo de este modo la idea de “principios”, la teoría supone que ellos se imponen a las autoridades, esto es, son obligatorios especialmente para las autoridades públicas[...] en consecuencia, nada más lejano[...] que creer que el interés superior del niño debe meramente “inspirar” las decisiones de las autoridades. No, el principio del interés superior del niño lo que dispone es una limitación, una obligación, una prescripción de carácter imperativo hacia las autoridades.¹¹⁸

Los derechos humanos son un claro límite a la actuación del Estado, un freno a sus facultades que, sin importar el tipo de decisión o resolución de que se trate, debe respetar y a su vez garantizar el acceso a toda la población a su ejercicio, en condiciones de igualdad de oportunidades. Con mayor razón, puede aplicarse analógicamente el mismo razonamiento a los derechos de los niños y específicamente al principio del interés superior, que lejos de favorecer las

2009, 17:25 hrs.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 9.

facultades discrecionales de las autoridades, se convierte en la principal limitante para la actuación estatal: todas las decisiones concernientes a su protección deben encaminarse a garantizar el pleno disfrute de sus derechos. En este contexto, los límites mínimos o comunes del principio de trato, por los que pugnan los doctrinarios, no son más que los ya reconocidos en la Convención y otros instrumentos jurídicos en que se reconozcan derechos humanos.

Entendido así, podemos también explicar su importante papel como directriz en resoluciones de casos concretos. Debemos observar que comúnmente cuando la autoridad debe tomar una determinación específica para salvaguardar a un niño, hay otras personas a quienes también se causa una afectación, vulneración o restricción de sus derechos: el padre del niño separado temporalmente del núcleo familiar ve interrumpido su derecho de guarda y custodia o de convivencias con el menor. En este tipo de decisiones nada sencillas, tiene mucho que ver el atributo de la superioridad del interés del menor; el cual se refiere *grosso modo* al otorgamiento de una ventaja legal a un grupo que por sus características intrínsecas se encuentra en estado de vulnerabilidad.

En otros términos, la seguridad, bienestar y satisfacción de los derechos de niños y adolescentes debe ser la consideración prioritaria (por ello superior) de cualquier decisión, incluso por encima de los intereses paternos. Algunos investigadores argumentan que el reconocimiento de esta característica no implica la supresión de la importancia o legitimidad de los derechos de progenitores y familiares, sino que se trata más bien de un ejercicio de discriminación positiva que implica un ejercicio de ponderación entre dos derechos igualmente válidos, el del niño y el de su familia; como lo refiere por ejemplo, la doctrinara chilena Nora Gatica cuando afirma que:

[...] el llamado “interés superior del niño”...significa que en caso de conflicto de derechos de igual rango, el derecho de prioridad del interés superior del niño/niña prima sobre cualquier otro que pueda afectar derechos fundamentales del niño/niña. Así, ni el interés de los padres, ni el de la sociedad, ni el del Estado pueden ser considerados prioritarios en relación a los derechos del niño/niña.¹¹⁹

¹¹⁹ Gatica, Nora y Chaimovic, Claudia, *La justicia no entra a la escuela, Análisis de los principales principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño* artículo publicado en la

No obstante, consideramos que un análisis de esta naturaleza deja abierto, al momento de la toma de decisiones, la posibilidad de confrontar los derechos del menor con los de terceros; más bien, creemos que la condición de superioridad de este principio no deja lugar a dudas: siempre será más importante el derecho del niño, no debe darse cabida a los ejercicios de ponderación.

En otro punto, debido a que el concepto del interés superior se considera demasiado amplio en su interpretación, diversos organismos internacionales como la ONU, el Servicio Social Internacional o la propia Conferencia de La Haya, han realizado estudios con el objeto de definir los caracteres que deben tomarse en cuenta para saber en qué forma la adopción internacional atiende realmente al bienestar de los menores. Nos parece adecuado citar en este momento un documento elaborado por el Servicio Social Internacional denominado *Derechos del Niño en la Adopción Nacional e Internacional*, en que se señala que tratándose de adopción el interés superior del niño implica:¹²⁰

- **La adopción se inicia porque la situación del niño lo justifica y no porque algunas personas tengan el deseo de ser padres.**

Un principio que por excelencia describe la función de esta figura como forma de restituir la privación que ha sufrido el menor y no para satisfacer los anhelos de aquellas personas imposibilitadas para procrear.

- **Los trámites deberán ser realizados por autoridades competentes y personal especializado con el fin de evitar los acuerdos entre particulares que puedan dar lugar a trata o tráfico de menores.**

Al seguir los canales institucionales para la tramitación de los procedimientos de adopción se garantiza que sólo las autoridades especializadas en la materia analizarán y determinarán la factibilidad de colocación de los

Revista Semana Jurídica, 13 a 19 de mayo de 2002, versión electrónica disponible en el portal web de *La Semana Jurídica On-line* en <http://www.legalpublishing.cl/lj/Default.asp?messaged=3>, consultado el 10 de octubre de 2009 a las 17:30 hrs.

¹²⁰ Cfr. Servicio Social Internacional, *Derechos del niño en la adopción nacional e internacional, Marco ético. Orientaciones para la práctica*, Cuaderno número 1, versión en español, Ginebra, 2004, p.p. 4-5.

menores con familias extranjeras, un procedimiento que otorga certeza jurídica a todos los involucrados.

- **En la concepción de su trabajo y en su práctica, los profesionales que intervengan en el proceso de adopción deberán guiarse prioritariamente por las necesidades del niño.**

Es muy común que los solicitantes manifiesten desesperación por ser padres o bien por adoptar a un menor determinado, o bien inconformidad con el procedimiento con la intervención de las autoridades centrales. Ante estos casos los especialistas que intervienen en el procedimiento deben ser objetivos para determinar, con base en criterios técnicos, la mejor opción para el menor, así mismo resulta fundamental concientizarlos sobre la importancia de respetar el trámite establecido pues es la vía idónea para proteger al menor.

- **El niño siempre deberá ser escuchado a lo largo de todo el procedimiento, atendiendo a su edad y grado de madurez.**

Velar por el respeto al interés superior del niño implica también, que el Estado de origen haya determinado su adoptabilidad psicosocial y su adoptabilidad jurídica, es decir, que se haya constatado la imposibilidad de cuidado o la falta de su familia de origen para cuidarlo y la “[...] evaluación de la aptitud del niño para insertarse con beneficio propio en un entorno familiar de sustitución...”.¹²¹ Por otra parte, la adoptabilidad jurídica se refiere a la liberación del niño de la patria potestad de sus progenitores biológicos, con la finalidad de que no se generen problemáticas posteriores debido al reclamo de la custodia por parte de aquéllos o de algún familiar.

Asimismo, debe eliminarse todo tipo de discriminación originada por el sexo, la raza, el idioma, religión, origen nacional o étnico, situación económica o discapacidad del menor y debe dársele oportunidad, de expresar su opinión

¹²¹ *Ibidem*, p. 6

libremente, la cual debe ser tomada en cuenta, en función de su edad y madurez.¹²²

Otro de los puntos importantes para garantizar el interés superior del niño es que las políticas públicas de los Estados deben promover la preservación de la familia y las soluciones de carácter nacional, y no obstaculizar la adopción internacional. Ello implica tener disponibles una serie de alternativas de protección que inicien con medidas de prevención y de atención permanentes como el caso de la adopción.

De lo anterior, se vuelve a confirmar que la búsqueda del interés superior del niño empata con la satisfacción de sus derechos fundamentales: crecer en una familia, a la educación, a permanecer en su lugar de origen. Propiamente la adopción es una figura que funciona en interés superior del niño, pues mediante ella se restablece uno de sus derechos fundamentales, el de la vida en familia.

En conclusión, puede decirse que el interés superior del menor es una norma jurídica internacional que impone dos obligaciones fundamentales a las autoridades públicas de cada Estado: la primera consiste en que las decisiones concernientes a niños y adolescentes, deben garantizar el acceso, disfrute y satisfacción de sus derechos fundamentales, de acuerdo con su edad, capacidad y condiciones de vida, y la segunda es la de privilegiar la satisfacción de esos derechos aún cuando existan otros igualmente valiosos.

2.5 Procedimiento administrativo de adopción

La noción popular de los Sistema DIF se encuentra vinculada directamente a la protección de la niñez; sin embargo, no es limitativa de su esfera competencial. Los Sistema DIF son ejecutores de los programas y políticas de asistencia social, dentro de las cuales se encuentra la tramitación de adopciones.

¹²² Conferencia de La Haya de Derecho internacional Privado, *La puesta en práctica y el funcionamiento del Convenio de la Haya de 1993 sobre Adopción Internacional, Guía de buenas prácticas, Guía no. 1*, La Haya, Países Bajos, Family Law, 2008, p.30.

El procedimiento de adopción en el Sistema Nacional DIF consta de 2 grandes etapas: una administrativa y una judicial. La primera de ellas es responsabilidad directa de dicho organismo mientras que la segunda requiere de la intervención de la autoridad judicial.

La naturaleza administrativa del procedimiento está determinada por el tipo de relación que se establece entre los solicitantes y la autoridad. Para esclarecer este punto, nos permitimos acudir al siguiente concepto:

El procedimiento administrativo regula las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública en sus actuaciones y garantiza el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la administración.¹²³

En un principio, la existencia del procedimiento administrativo presupone la interacción entre el gobernante y el gobernado, basado en un marco de facultades de la autoridad para conocer de los asuntos que le sean presentados.

Ahora bien, el resultado “material” de esa relación, como afirma Miguel Ángel López Olvera:

[...] consiste en el dictado de un acto administrativo y para llevar a cabo dicha finalidad, se deben respetar ciertos principios que tienen por objetivo que, dentro del menor tiempo posible y reuniendo la mayor cantidad de información, se pueda declarar la voluntad de la administración pública.¹²⁴

Este acto produce consecuencias en la esfera jurídica del peticionario ya que puede crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones.

En síntesis, podemos extraer que, un procedimiento administrativo:

- Regula interacciones entre la población y la administración pública.

¹²³ Frías-Castillo, ____, *El procedimiento administrativo regulado en la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, p.1. documento electrónico disponible en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/Becarios/pdf/FRIAS-CASTILLO.pdf>, consultado el 30 de noviembre 2009, 22:46 hrs.

¹²⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, *Los principios del procedimiento administrativo*, en Cienfuegos Salgado, David, coordinador, *Estudios en Honor a don Jorge Fernández Ruíz*, Tomo I Derecho Administrativo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

- Se fundamenta en una serie de reglas previamente establecidas que funcionan como límite a la actuación de la autoridad.
- Tienen como finalidad la emisión de una resolución manifestando la determinación de la autoridad, es decir, un acto administrativo.
- Dicho acto genera consecuencias de derecho para el interesado.

El procedimiento de adopción en el Sistema Nacional DIF, comprende los trámites que deben realizar los interesados en integrar a su familia en calidad de hijos, a uno o más menores, mismos que consisten en la presentación de una solicitud, la valoración de su aptitud como padres adoptivos, el dictamen de procedencia e improcedencia de su solicitud, la asignación de un menor susceptible de adopción y el periodo de convivencias entre él y los posibles adoptantes.

Se trata pues, de una relación entre los ciudadanos y la administración pública que inicia con una solicitud del interesado ante la autoridad, relativa al deseo de realizar una adopción; autoridad con la facultad de analizar si los solicitantes reúnen los requisitos establecidos en la ley y de emitir un dictamen cuyo resultado permite o no el avance a una etapa ulterior (judicial), atendiendo a un ordenamiento de carácter adjetivo en el cual se establecen las reglas sobre la tramitación del procedimiento en comento. Asimismo, el dictamen referido en párrafos anteriores, reviste el carácter de un acto administrativo, pues su emisión faculta a los solicitantes para continuar hacia la formalización de la adopción.

En todos los casos, el procedimiento administrativo de adopción tiene por objeto:

- **Valorar la aptitud e idoneidad de los solicitantes para ser padres adoptivos.** A través de la presentación de solicitud y documentos que acrediten su identidad, condiciones de vida, salud, *status* familiar, nivel de estudios así como de

la realización de valoraciones por parte de profesionistas en psicológica y trabajo social.

- **Determinar la procedencia e improcedencia de su solicitud.** Sometiendo los resultados de dichas valoraciones al dictamen de un cuerpo colegiado y especializado denominado Consejo Técnico de Adopción.

- **Empatar a los solicitantes con un niño con posibilidades de integrarse a una familia adoptiva.** Con base en las características y ciclo de vida, tanto de solicitantes como del candidato a ser adoptado.

- **Concretar la formalización de la adopción.**

Esa actividad se realiza en diferentes etapas que analizaremos en forma detallada en el siguiente capítulo.

3. Marco normativo de la adopción en el Distrito Federal.

El análisis de este capítulo se centrará en los ordenamientos aplicables en materia de adopción con especial referencia al procedimiento, vigentes en el Distrito Federal territorio en donde el Sistema Nacional DIF tiene competencia en la materia, empatando los conceptos y elementos que se han expuesto en los capítulos anteriores con la realidad legislativa. Para ello iniciaremos con el fundamento constitucional que reconoce el Derecho del niño a Vivir en Familia y de la obligación estatal para satisfacerlo, ambos contenidos en el artículo 4º de nuestra Constitución Política.

Posteriormente trataremos el Convenio de la Haya sobre Protección de Menores y de Cooperación en Materia de Adopción Internacional, instrumento imprescindible que establece lineamientos comunes en el proceso de adopción internacional para todos los países firmantes, siendo este el caso de México.

En el siguiente escalón de la jerarquía normativa, estudiaremos de manera conjunta la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social, las cuales incluyen disposiciones relativas a las facultades del Sistema Nacional DIF para intervenir en materia de protección de menores y por supuesto de realizar los procedimientos respectivos, para lo cual se definirá brevemente qué es la asistencia social y por qué se vincula con las acciones en materia de salud.

De igual manera, nos referiremos al Plan Nacional de Desarrollo, el cual contiene también parte del fundamento que justifica las acciones del Sistema Nacional DIF en aras de la mejora de los procedimientos.

Finalmente se describirá el procedimiento administrativo de adopción realizado por el Sistema Nacional DIF detallando los requisitos establecidos en el Código Civil así como las disposiciones administrativas vigentes, señalando los puntos susceptibles de mejora.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En nuestra Carta Magna encontramos tres expresiones de derechos fundamentales correspondientes a la protección de tres tipos de intereses: los individuales, los colectivos y los difusos; categorías que se han denominado “derechos de primera, segunda y tercera generación” respectivamente.

Los derechos de primera generación se identifican con las libertades, de expresión, circulación, asociación, así como con los derechos civiles y políticos como la ciudadanía o el derecho al voto. Los derechos de segunda generación poseen un contenido social dirigido a mejorar las condiciones de vida de determinados individuos o grupos, entre ellos se incluyen los derechos económicos, sociales y culturales tales como derecho al trabajo, a la seguridad social y a la educación, entre otros. Por lo que hace a los derechos de tercera generación, éstos se encargan de tutelar los intereses colectivos que disfrutamos como humanidad, así encontramos el derecho a la paz, al desarrollo y al medio ambiente.¹²⁵

Nos centraremos en los derechos de segunda generación pues como hemos referido, manifiestan necesidades de un determinado sector de la población, cuya satisfacción implica la prestación de un servicio a cargo del Estado imponiéndole un *deber de hacer*; y esa es precisamente una de las características del Derecho a Vivir en Familia.

Los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen que:

[...] Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades, de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

¹²⁵ Cfr. Aguilar Cuevas, Magdalena, *Las tres generaciones de los derechos humanos*, artículo publicado en la compilación Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, *Derechos Humanos, Generaciones de los Derechos Humanos*, México, s/e, 1998.

El Derecho a Vivir en Familia no está expresamente plasmado en este texto; no obstante, se advierte que los derechos de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento reconocidos en el párrafo sexto constituyen derechos de provisión que no deben interpretarse limitativamente, pues su alcance “[...] no se concreta a su defensa, amparo o auxilio, sino que adquiere significado cuando se relaciona con su desenvolvimiento integral (del niño)”.¹²⁶ En una interpretación amplia de los derechos contenidos en esta disposición, debemos comprender que este desarrollo pleno se logrará en la medida en que sean cubiertas todas sus necesidades materiales, sociales y afectivas, siendo la familia el espacio propicio para satisfacerlas. Por lo tanto, en nuestra Constitución el Derecho a Vivir en Familia se reconoce tácitamente.

Como señalamos en la primera parte de éste trabajo, la consideración de los niños como sujetos de derechos impone al Estado la obligación de garantizar el acceso a ellos, característica que lo encuadra como un derecho de tipo social o de segunda generación.¹²⁷

En los párrafos séptimo y octavo del artículo 4º de la Constitución Política, se establece que los principales obligados a satisfacer los intereses del menor serán sus padres o tutores. Ello no debe ser interpretado restrictivamente, sino

¹²⁶ Brena, Sesma, Ingrid, *Intervención del Estado en la Tutela de Menores*, *Op. cit.*, p. 76.

¹²⁷ El hecho de que exista a nivel constitucional un “listado” de derechos específicos de la niñez, obedece en un ámbito formal, al predominio del positivismo jurídico que sólo reconoce como derecho válido, aquél que se encuentra establecido en el texto de la ley; pero también atiende, desde un aspecto sustancial, al proceso de socialización del derecho nacional durante el siglo XIX, que dejó atrás el individualismo de los derechos fundamentales derivados de la Revolución Francesa, para desarrollar una nueva concepción enfocada a la protección de grupos que por sus condiciones particulares se encontraban en franca desventaja en el acceso y ejercicio de sus derechos frente a otras personas o grupos privilegiados, verbigracia, los grupos vulnerables frente a las clases pudientes, las mujeres frente a los hombres o los niños frente a los adultos. En los dos primeros casos, (clases sociales y relación de género) la función del Derecho se encamina a equilibrar las relaciones entre ambos grupos de manera que ambos puedan acceder a la satisfacción de sus necesidades en forma equitativa y sin sufrir discriminación; por ejemplo, que hombres y mujeres desempeñen los mismos trabajos con igual sueldo. Este derecho, logra un balance entre ambos géneros fomentando la igualdad de oportunidades; sin embargo, en el caso de niños y adultos no basta garantizar “accesos” sino que debe velarse por la satisfacción integral de todos los derechos que conllevará en un estado de bienestar durante su infancia, considerando la existencia de situaciones a las que aún no pueden enfrentarse por sí mismos.

más bien en un sentido amplio, es decir, considerar a otros miembros de la familia, cualquiera que esta sea su composición o estructura como la institución idónea para proporcionarle a sus miembros más pequeños, los cuidados y atenciones que requieren.

El párrafo séptimo del precepto constitucional de trato, establece que el Estado proveerá lo necesario para garantizar el respeto a los derechos de los niños y a preservar su dignidad. Creemos que tal obligación no es sustitutiva de los deberes que corresponden a la familia, más bien se trata de una responsabilidad conjunta entre ambos; por una parte, en el ámbito privado, serán los padres y otros miembros de la familia quienes procurarán el bienestar del niño, en tanto que el Estado creará todas las condiciones necesarias para que continúen en el cumplimiento de sus deberes. Coincidimos con lo que afirma el maestro Ignacio Galindo Garfias sobre que en última instancia la sociedad es quién está obligada, por solidaridad, al cumplimiento del deber de proteger a los más pequeños.¹²⁸

En sus comentarios al artículo 4º Constitucional, el maestro Santiago Barajas señalaba que:

La desatención en que se mantiene a varios menores, la explotación de que son víctimas, el maltrato a que en ocasiones se les sujeta,... (demuestra) la necesidad de un orden jurídico de mayor jerarquía para su protección y la existencia de un sistema administrativo dentro del cual puedan moverse las autoridades, sin afectar el interés privado, para exigir el cumplimiento de las garantías mínimas que les corresponden.¹²⁹

Este comentario nos parece sumamente útil para vincular las obligaciones familia-Estado, pues actualmente se observa una tendencia de las primeras a delegar al segundo la responsabilidad por la atención de todas sus necesidades, incluyendo la conducta de sus hijos. Como la afirma el autor, la obligación de intervención y tutela de los derechos atribuida a la autoridad está encaminada al establecimiento de condiciones, mínimas que garanticen la igualdad en el punto de partida para todos los niños, dejando intocados los aspectos más íntimos de su formación al ámbito familiar.

¹²⁸ Galindo Garfias, Ignacio, *El derecho del Menor a la tutela*, en UNAM, *Compilación del Coloquio Derechos de la Niñez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 286.

¹²⁹ Barajas, Santiago, *Op. cit.*, p. 23.

En resumen, para asegurar el bienestar y seguridad de los niños carentes de cuidados parentales, la Constitución insta la obligación de protegerlos y aunque su texto se refiere sólo a derechos de provisión, éstos deben ser entendidos como parte de un sistema de protección integral. Como un derecho social, el Derecho a Vivir en Familia conlleva una obligación correlativa por parte del Estado, quien para cumplimentarla, ha otorgado mediante normas jurídicas determinadas facultades específicas a autoridades como el Sistema Nacional DIF.

El principal problema con los derechos de segunda generación es que entrañan siempre prestaciones y servicios asistenciales por parte del Estado, subvenciones que en cada caso concreto, serán proporcionados en la medida de las posibilidades económicas del país de que se trate. Así, ante el reclamo de la satisfacción del Derecho a Vivir en Familia, los obligados se ven muy limitados, o bien, en el peor de los escenarios esperan a que algún día las autoridades competentes terminen una investigación, se busque a los progenitores durante años en diversas bases de datos o bien cambie la mentalidad de la población y adopten niños de mayor edad. El papel del derecho en este campo será reestructurar las formas y los procesos que hasta el día de hoy han obstaculizado el acceso a ese derecho.

3.2 Convenio sobre Protección de Menores y de Cooperación en Materia de Adopción Internacional

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados firmados por México y ratificados por el Senado son Ley Suprema de toda la Unión; por ello debemos abordar este instrumento como parte del marco jurídico de la adopción.

El Convenio parte de la base de que “[...] para el desarrollo armónico de su personalidad, el niño debe de crecer en un medio familiar, en un clima de felicidad,

amor y comprensión”;¹³⁰ disposición que por supuesto reconoce el carácter fundamental del Derecho a Vivir en Familia y en esa medida, su universalidad.

Con el incremento de adopciones internacionales a finales de la década de 1960, se evidenció la insuficiencia de instrumentos legales adecuados que protegieran a los niños en su migración a través de grandes distancias geográficas. Los países miembros de la Conferencia de la Haya acordaron que la mejor forma de garantizar la seguridad de los menores sería a través de la mutua cooperación y homologación de criterios. En tal virtud, el instrumento analizado establece en sus artículos 6 al 26 un procedimiento para el trámite de adopciones internacionales basado en las siguientes obligaciones:

Designación de Autoridades Centrales.

Los Estados parte del Convenio deben designar a un organismo o institución gubernamental facultado para realizar trámites de adopción internacional e intercambiar información con sus homólogas, la cual se identifica como “autoridad central” (artículo 6). Su labor consiste en llevar a cabo los procedimientos con auxilio de profesionales capacitados en la materia y con apego a la normatividad aplicable, garantizando su legalidad.

En México, las autoridades designadas para tal efecto son la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Derecho de Familia, el Sistema Nacional DIF y los Sistemas Estatales DIF. La primera de ellas, funge como “autoridad receptora” de las solicitudes provenientes del extranjero, encargándose de verificar la legal procedencia y la validez de los documentos enviados. Por su parte, los Sistemas DIF, son responsables del estudio, valoración, dictamen y asignación en cada uno de los expedientes recibidos. En un apartado posterior veremos las facultades específicas de dicha Institución en este sentido.

Participación de organismos acreditados y autorizados.

¹³⁰ Conferencia de la Haya, Convención sobre la Protección de Menores y de Cooperación en Materia de Adopción Internacional, disponible en la página web de la Conferencia de la Haya en http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=69 consultado el 25 de abril de 2010 11:00 hrs.

El artículo 10 del Convenio prevé la existencia de organismos que pueden realizar trámites de adopción internacional; su principal papel es como asesores e intermediarios entre los solicitantes y las autoridades centrales. Pueden trabajar de esta manera, las organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro que obtengan acreditación por parte de la autoridad central del país al que pertenezcan. Para actuar en un Estado distinto al de su origen, deberán solicitar su autorización a la autoridad central respectiva conforme a sus lineamientos internos. Los organismos se encuentran obligados a ceñirse a las normas del procedimiento fijadas en el Convenio, por lo que su incumplimiento o violación son sancionables. Al 1º de enero de 2011, México cuenta con sólo tres organismos extranjeros autorizados y ningún organismo acreditado.¹³¹

Reconocimiento de los efectos de la adopción.

Las adopciones realizadas en un Estado deben ser reconocidas en otro de forma relativamente sencilla. De acuerdo al Convenio, cada país determinará el lugar y momento para formalizar la adopción, esto es, en el de origen antes del traslado del niño o bien en el de recepción a su llegada (artículo 2). En el caso de nuestro país, el Decreto de publicación de este instrumento señala que únicamente se permitirá la salida y el traslado de un menor adoptado al país de recepción hasta que se haya completado el trámite correspondiente ante los tribunales familiares nacionales.

El artículo 23, establece que la sentencia de adopción emitida por la autoridad judicial de un Estado será reconocida de pleno derecho en los demás países signatarios del Convenio, lo cual significa que el vínculo entre adoptante y adoptado surtirá todos sus efectos en el Estado de recepción sin necesidad de realizar algún procedimiento para su formalización. Aunque en teoría dicha medida tiene por objeto simplificar los trámites que pudieran requerirse en el nuevo lugar de residencia del adoptado para legalizar su condición migratoria y por ende

¹³¹ Carolina Adoption Services, Profilia e Interadop-Extremadura.

otorgarle la correspondiente nacionalidad, aún existen países que solicitan una homologación de sentencia, como en el caso de Italia.¹³²

Garantías de protección a los derechos fundamentales del niño.

Para asegurarse de que los trámites de adopción no encubran ilícitos como el tráfico o venta de menores, esclavitud, venta de órganos, abusos sexuales, entre otros, el Convenio dispone una serie de condiciones que debe supervisar la autoridad central de los Estados de origen, entre los cuales destacan:

- Debe comprobarse la adoptabilidad del menor y que la adopción internacional se realice en consideración a su interés superior al no haber sido posible su colocación con una familia en su Estado de origen, es decir, en atención al principio de subsidiariedad.
- Los consentimientos requeridos para completar la adopción (en su caso el de los padres biológicos o instituciones a cargo de su tutela) han sido otorgados libremente, sin coacción o presión de ningún tipo y sin que medie pago de por medio. Tal exigencia ayuda a evitar por ejemplo, la explotación de mujeres que se prestan a prácticas como el arrendamiento de vientre o la venta de niños a extranjeros. En todos los casos, la autorización de los padres (y de la madre en particular) no debe otorgarse antes del nacimiento o en las primeras semanas de vida del niño, pues deben tener la oportunidad de un período de reflexión para tomar su decisión. Durante éste tiempo y también durante el embarazo, es muy importante brindar un acompañamiento psicológico a los padres para reducir el riesgo de abandono.
- La opinión del niño sobre la adopción ha sido escuchada y hecha constar legalmente.

¹³² Ley del 4 de mayo de 1983, *Derecho del Menor a Tener una familia*, disponible en la página web de la Comisión para las Adopciones Internacionales en Italia, <http://www.commissioneadozioni.it/es/la-legislación/la-legislación.aspx>, consultado el 30 de abril de 2010, 19:30 hrs.

- Debe comprobarse la idoneidad de los padres adoptivos, la cual se desprende de las valoraciones psicológica y de trabajo social practicadas por las autoridades competentes en su lugar de origen.
- La autoridad central u organismo acreditado del Estado de recepción se comprometen a elaborar los informes de seguimiento post-adoptivo del menor para comprobar su adaptación y condiciones generales de vida y desarrollo del niño.

La importancia de la intervención de las autoridades centrales en la dirección, supervisión y seguimiento de los trámites correspondientes, radica en que gracias a los controles establecidos, se evitan el tráfico de menores o problemas posteriores generados por no tener resuelta de manera adecuada su situación familiar. Colocar en adopción a niñas, niños y adolescentes mediante un procedimiento al margen de las leyes y tratados internacionales, es exponerlos a graves riesgos para su seguridad e integridad física y mental, ya que se vuelve imposible, por ejemplo, conocer el perfil y condiciones de vida reales de los adoptantes o realizar el seguimiento posadoptivo para valorar la adecuada adaptación e integración del adoptado a su nueva familia; en pocas palabras, los niños quedan en completo estado de indefensión, y se transgreden gravemente sus derechos fundamentales.

En la adopción internacional, México es el país de origen de los menores adoptados; no obstante, también los solicitantes mexicanos pueden realizar la adopción de niños residentes en otro país, en cuyo caso también son aplicables los lineamientos del instrumento en mención.

La trascendencia y logros de la Convención de La Haya de 1993, se comprende cuando analizamos el impacto que ha tenido al aterrizar sus principios en medidas concretas. Como un buen ejemplo, podemos mencionar los criterios que en materia de adopción internacional ha determinado el Sistema Nacional DIF:

- En la actualidad existe una política pública tendiente a que en México sólo se realicen trámites de adopción internacional con países que hayan firmado y ratificado esa Convención.
- En el año 2007, el Consejo Técnico de Adopción del Sistema Nacional DIF determinó cerrar las adopciones internacionales para menores de 5 años de edad, debido a la gran cantidad de solicitantes mexicanos que se encuentran en lista de espera para niñas y niños en ese rango de edad, con lo cual se da cumplimiento al principio de subsidiariedad establecido en el artículo 4º de dicho instrumento.
- De igual forma, se determinó que los menores susceptibles de ser colocados en adopción con una familia extranjera son: los mayores de 5 años de edad, aquellos que padecen alguna enfermedad grave o una discapacidad y los grupos de hermanos, en virtud de que lamentablemente en nuestro país no existe una cultura de la adopción que facilite su inserción.
- Se elaboró un *Procedimiento para la Autorización de Organismos Acreditados* para realizar trámites de Adopción con México.
- Durante 2010, se implementaron “Clínicas de Adopción Internacional”, para promover la correcta aplicación de la Convención, con la participación de los 31 Sistemas Estatales DIF y el DIF del Distrito Federal.

No obstante los avances, aún quedan muchos aspectos que no se han logrado concretar, sobre todo cuando se tratan de las garantías de protección del niño, pues falta consolidar coordinación entre las autoridades involucradas. Por ejemplo, se han dado casos de jueces, que solicitan a los Sistemas Estatales DIF practicar las valoraciones sociales y psicológicas a solicitantes extranjeros, incluso con apercibimiento de ser sancionados en caso de no presentarlos, lo que demuestra un desconocimiento importante en la aplicación del Convenio.

3.3 Ley General de Salud y Ley de Asistencia Social

La Ley General de Salud es reglamentaria del artículo 4º Constitucional en cuyo texto se consagra como derecho fundamental, la protección a la salud y regula las materias, instituciones y funciones necesarias para lograr su cumplimiento.

Con la finalidad de proporcionar las atenciones y servicios necesarios a la población para garantizar su acceso a la salud, la Ley en comento contempla la existencia de un Sistema Nacional de Salud, el cual se integra de diversas dependencias, instituciones y organismos en todo el país cuya finalidad es trabajar de manera coordinada para la prestación de los servicios de salud.

De acuerdo con el artículo 172 de este ordenamiento, el Sistema Nacional DIF forma parte de esa red, dirigiendo todo lo relativo a la prestación de servicios de asistencia social.

Ahora bien, teniendo como marco de referencia inmediata la Ley General de Salud, la Ley de Asistencia Social se ocupa de reglamentar en forma particular, quiénes son beneficiarios de sus servicios, los tipos de prestaciones y atenciones y la forma en que serán implementados. Tratándose de menores, el artículo 4, fracción I, inciso d), señala como sujetos de asistencia social a todas las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o afectados por abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos. El hecho de que los niños se vean sin el cuidado y la protección de sus familias, conlleva una acción por parte del Estado que se traduce en brindar cuidados sustitutivos para contrarrestar las consecuencias perjudiciales resultado de situaciones de riesgo como ésta.

Cabe señalar que existen por supuesto, diversos tipos de cuidados, los cuales deben ser proporcionados en función de la problemática concreta del menor.

En el artículo 9, fracción XIV de la ley en comento se establece que tanto la Secretaría de Salud como el Sistema Nacional DIF, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrán la atribución de supervisar y coadyuvar en el desarrollo de los procesos de adopción de menores.

Ambos ordenamientos sirven de base a la adopción sustancial y técnicamente, ya que por una parte, se encuentra incluida como una prestación de asistencia social en beneficio de los menores en condiciones de desamparo o abandono, y por otro, otorga la facultad expresa para su realización al Sistema Nacional DIF. En el primer caso, estamos en el entendido de que la colocación del niño con una familia adoptiva favorecerá su desarrollo eliminando los impedimentos para disfrutar de un entorno que satisfaga no solo sus necesidades materiales sino aquellas intangibles que formarán su identidad y carácter y lo prepararán para su vida adulta.

3.4 Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

El siguiente ordenamiento que debemos analizar, es la ley reglamentaria del párrafo sexto del artículo 4º Constitucional, que se refiere a los derechos de los niños y la obligación estatal de velar por su cumplimiento, esto es, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Esa ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2000 y su contenido comprende los lineamientos reconocidos en la Declaración sobre los Derechos del Niño de 1989, así como las respectivas garantías para el cumplimiento de las obligaciones estatales en ese sentido. En su artículo 2º señala como destinatarios a las niñas y niños conceptualizados como las personas de hasta 12 años de edad y a los adolescentes ubicados entre los 12 y 18 años.

En su artículo 3º se dispone que la tutela de los derechos fundamentales de los menores de edad “[...] tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad”. A partir de lo anterior se desarrolla una amplia gama de derechos basada en los siguientes principios:

El interés superior de la infancia.

Como principio rector de todas las decisiones, programas y políticas dirigidas a la niñez mexicana y como regla de ponderación de los derechos del niño frente a los del adulto.

La igualdad sin distinción de ninguna índole.

Ninguna característica, padecimiento o carencia del menor debe ser motivo para impedir o excluirlo del ejercicio de sus derechos. Cuando se trata del Derecho a Vivir en Familia, podemos afirmar que el nivel de intervención Estatal para coadyuvar en su satisfacción, es inversamente proporcional al nivel de acceso a los derechos fundamentales, es decir, entre más limitado sea la satisfacción de las necesidades de los niños por parte de la familia, se requerirá mayor intervención estatal para lograr condiciones de igualdad respecto a aquellos que si forman parte de un grupo familiar.

Vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo.

Ya que es el medio más idóneo para brindar al niño las oportunidades de un desarrollo pleno.

Tener una vida sin violencia.

En todas sus formas física, psicológica, emocional, sexual etcétera, todos los niños merecen ser tratados con cariño, respeto y paciencia.

La corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad en su protección.

Uno de los puntos que a nuestro parecer constituye un pilar para la efectiva aplicación de las disposiciones de la ley, en virtud de que tanto las familias, el Estado y la sociedad en general estamos obligados a velar por la seguridad de nuestros niños, reiterando que no son propiedad de sus padres, son hijos de todos.

La tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.

Mediante un sistema efectivo de medidas adecuadas a cada circunstancia y con el respaldo de personas que coadyuven a la satisfacción de sus necesidades. En este aspecto, merece especial importancia citar el artículo 8° de este cuerpo legal que indica:

A fin de procurar para niñas, niños y adolescentes, el ejercicio igualitario de todos sus derechos, se atenderá, al aplicarse esta ley, a las diferencias que afectan a quienes viven privados de sus derechos. La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán lo necesario para adoptar las medidas de protección especial que requieran quienes vivan carentes o privados de sus derechos, para terminar con esa situación y, una vez logrado, insertarlos en los servicios y los programas regulares dispuestos para quienes no vivan con tales deficiencias.

La adopción es una de las acciones que tiene por objeto lograr el ejercicio igualitario del Derecho a Vivir en Familia, de aquellos niños que carecen de ella.

La parte que más nos interesa en este análisis se encuentra en el Título Segundo de la Ley denominado “De los derechos de las niñas, niños y adolescentes”, Capítulo Séptimo, en el cual se reconoce el Derecho a Vivir en Familia. De forma puntual, podemos expresar su estructura de la siguiente manera:

- Parte del principio de que todos los niños tienen Derecho a Vivir en una Familia (artículo 23).
- Garantiza que la pobreza no sea criminalizada, al establecer que la falta de recursos económicos no será motivo para la separación de los niños de su familia biológica; asimismo, se protege a los progenitores determinando que no serán juzgados por exposición o abandono, con la correlativa obligación por parte del Estado para brindar apoyo a las familias de escasos recursos. Este planteamiento es importante, sobre todo en un país donde 44.7% de la población vive en pobreza extrema.¹³³

¹³³ Cifra hasta el año 2008, obtenida de la página web de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL, en http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp, consultado el 2 de mayo de 2010, 17:00 hrs.

- Brinda seguridad jurídica a las familias de origen, mediante la intervención de la autoridad judicial en la determinación de la pérdida de la patria potestad.
- Cuando un menor se vea privado de su familia, tendrá derecho a recibir la protección del Estado, lo cual implica cuidados especiales de acuerdo a sus características particulares (artículo 25).
- En estos casos, se buscará como primera alternativa de restitución de su derecho, la reintegración con otros familiares (artículo 24), y en caso de no ser posible esta reintegración, se buscará colocarlo en una familia sustituta mediante:
 1. La adopción plena.
 2. La participación de familias sustitutas.
 3. La institucionalización (artículo 25).
- En los tres ámbitos de gobierno, las autoridades competentes están facultadas para verificar que las adopciones se realicen conforme a las normas que las rijan, además de tener la obligación de asegurarse de que la opinión del niño sea escuchada en todo momento, los padres biológicos que consientan en la adopción y los posibles padres adoptivos reciban la adecuada asesoría legal y de que la adopción no dará lugar a beneficios económicos indebidos.
- Establece la obligación de que las normas internas deberán disponer lo necesario para que se realicen adopciones internacionales sólo con países en donde existan reglas jurídicas similares a las mexicanas, para garantizar la seguridad de los menores.

Los alcances de esa ley tratan de romper las limitaciones de otros instrumentos meramente declarativos o de reconocimiento de los derechos del niño, al establecer obligaciones concretas tanto a padres de familia, instancias

gubernamentales y la sociedad en general, armonizando la legislación mexicana con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño. Nos parece de suma importancia el hecho de privilegiar la reintegración familiar por sobre otras medidas de cuidado alternativas como la adopción, pues obliga a las instituciones a realizar un mayor esfuerzo en la búsqueda de familiares que puedan hacerse cargo de los menores, y propicia que los niños sigan viviendo con personas con las que existe un vínculo de afecto.

En ese mismo sentido, la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal consagra en su artículo 5 inciso B) fracción IV el Derecho a Vivir y crecer en el seno de una Familia mientras que la fracción V de esa disposición contempla a la adopción como posible medida de protección en caso de ser necesario.

3.5 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Además de los ordenamientos citados con anterioridad, existe un documento rector del desarrollo de nuestro país que incluye diversas obligaciones tanto para el gobierno federal como para los gobiernos locales denominado *Plan Nacional de Desarrollo* (PND), que aunque propiamente no tiene la jerarquía de norma jurídica, si constituye un referente para el procedimiento de adopción que no podemos omitir. Para abordarlo, resulta indispensable esbozar someramente qué es y cuáles son sus objetivos.

El desarrollo social se define como:

[...] un proceso que, en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, principalmente. Implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso.¹³⁴

El impulso de este proceso, está a cargo del Estado, mediante la elaboración de políticas sociales. La política social de un gobierno, es un ejercicio

¹³⁴ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, *Desarrollo Social*, actualización de 2 de octubre de 2009, documento electrónico disponible en la página web de la Cámara de Diputados en www.diputados.gob.mx/cesop/, consultado el 1 de mayo de 2010, 16:20 hrs.

en el que se plasma la visión y expectativas de desarrollo de una sociedad, es decir, se estructuran las maneras y herramientas para llevarla hacia un marco de equidad, progreso y bienestar colectivo, a través de una serie de estrategias y acciones, formuladas en los planes y programas de Gobierno.

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática¹³⁵ del desarrollo nacional, el cual se estructurará en un Plan Nacional de Desarrollo. El PND es elaborado por lo general al inicio de cada sexenio, y se integra por rubros denominados “ejes” que representan las áreas a las que se enfocan las políticas de desarrollo social. El plan implementado por la actual administración es el PND 2007-2012, dirigido a 5 ejes principales, a saber:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Cada eje, establece objetivos específicos y estrategias para cumplirlos. En nuestro caso, nos referiremos al Eje 3 denominado “Igualdad de Oportunidades”, el cual contiene un compromiso para las autoridades competentes en materia de adopción.

¹³⁵ El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye “[...] el conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo”. El carácter democrático de la planeación estriba en el mandato constitucional de que el Poder Ejecutivo realice una "consulta" antes de elaborar un plan entre los "sectores sociales" para que éstos tengan la oportunidad de emitir comentarios y opiniones respecto a las necesidades sociales o sectoriales para que sean incluidas en el plan. Ver. 1er Congreso *Gobiernos locales: el futuro Político de México*, organizado por la Red de Investigadores de Gobiernos Locales (IGLOM). México, 1999, documento electrónico disponible en la página web de IGLOM en <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm5/mtema5.htm>, consultado el 2 de mayo de 2010, 18:07 hrs.

De acuerdo con el texto del PND el proyecto de la política de igualdad de oportunidades consiste en eliminar de fondo las desigualdades sociales y económicas que impiden a estos grupos “marginados” gozar de una buena calidad de vida.¹³⁶ Así pues, dentro de este eje, encontramos el apartado 3.7 denominado “Familia, Niños y Jóvenes”, el cual determina en su Objetivo 20:

Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.

Una de las estrategias dispuestas para tal efecto, consiste en “[...] desarrollar mecanismos que mejoren sustancialmente los procesos de adopción y que faciliten y promuevan los procesos de integración y desarrollo familiar”.

El hecho de que se haya incluido en el Plan una estrategia específica dirigida a los procedimientos de adopción, responde a la necesidad de corregir una multiplicidad de situaciones en torno a ellos que dificultaban la colocación de los menores tales como la falta de uniformidad en los criterios para la valoración de los solicitantes, el tiempo excesivo en la atención de las solicitudes, la falta de cultura de adopción de niños con alguna discapacidad o necesidad especial o la forma de realización de los trámites que en ocasiones hacía más lentos los procedimientos.

En aras de alcanzar este objetivo, el Sistema Nacional DIF realizó en 2007, un diagnóstico de las adopciones en el país para detectar los puntos que originaban las dificultades en los trámites, concluyendo que era necesario otorgar a esta institución la facultad de establecer normas de evaluación, criterios técnicos de idoneidad y de autorizar la totalidad de los procedimientos administrativos de adopción efectuados por organismos públicos y privados en los Estados; capacitar a funcionarios de los tres órdenes de gobierno sobre las gestiones que deban realizarse y sensibilizarlos; contar con factor humano con conocimientos especializados; mayor coordinación entre los Sistemas DIF de la República,

¹³⁶ Gobierno Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en la página web de la Presidencia de la República en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades.html>, consultado el 2 de mayo de 2010, 18:24 hrs.

promover convenios con otras instituciones para agilizar los trámites y profesionalizar el procedimiento administrativo de adopción.¹³⁷

En ese sentido, el Plan es el punto de partida para la propuesta contenida en esta tesis que trata de coadyuvar con la profesionalización el trámite de adopción.

3.6 Código Civil para el Distrito Federal

El Título V del Código Civil para el Distrito Federal, contiene las disposiciones relativas a los requisitos, modalidades y efectos de las adopciones que se tramitan en esta demarcación.

El artículo 390 establece quienes pueden adoptar y los requisitos que deben reunir, indicando que: “El mayor de 25 años, libre de matrimonio, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar uno o más menores o un incapacitado [...]” Creemos que esta redacción genera cierta confusión pues abre la posibilidad de interpretar la adopción como un derecho del adulto, argumento que incluso dio lugar a la reforma por la que se permiten las adopciones por parte de familias homoparentales.¹³⁸

Asimismo, señala como requisitos para los solicitantes:

1. Tener por lo menos 25 años de edad.
2. Estar libre de matrimonio.
3. Tener una diferencia de por lo menos 17 años de edad con el adoptado.
4. Acreditar:

¹³⁷ Cfr. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *Propuestas de las Mesas Regionales de Trabajo sobre la agilización del proceso de adopción*. México, 2007, p. 16-18

¹³⁸ Mediante decreto de fecha 29 de diciembre de 2009, se reformaron los artículos 146, 237, 291 bis, 294, 391 y 724 del Código Civil para el Distrito Federal con el objetivo de permitir el matrimonio entre parejas del mismo sexo, con ello se les ha concedido también la oportunidad de ser padres adoptivos. El principal argumento esbozado por los defensores de esta iniciativa fue el derecho a la igualdad de las personas homosexuales para formar una familia.

- Que posee los medios bastantes para proveer la subsistencia, la educación y cuidado del adoptado según sus circunstancias.
- Qué la adopción es benéfica para el adoptado.
- Que es persona apta y adecuada para adoptar.

Desde las primeras codificaciones de la adopción en el Derecho Romano se ha fijado siempre el requisito de la edad como criterio de selección del adoptante, el cual fue disminuyendo en función de las distintas finalidades de la institución. Actualmente el mínimo de 25 años de edad constituye una presunción sobre la adquisición de cierto nivel de estabilidad psicológica, emocional, laboral entre otras que permitan a los solicitantes asumir la paternidad. No obstante, la edad no es *per se* garantía de posesión de tales características, siendo necesario además, el examen en otras esferas del individuo, a las que nos referiremos más adelante.

La diferencia de edad exigida por la ley, obedece principalmente a la necesidad de empatar el ciclo de vida de los padres con el de su futuro hijo, con el propósito de facilitar el proceso de integración familiar, así como asegurar la satisfacción de las necesidades de los menores en función de las capacidades del adoptante para cubrir las.

En el Distrito Federal las personas solteras pueden presentar solicitud de adopción. Ningún menor puede ser adoptado por más de una persona salvo en el caso de los cónyuges, de acuerdo con lo establecido en el artículo 391 del ordenamiento que se estudia. Debemos apuntar que en codificaciones anteriores el criterio era completamente opuesto, pues teniendo como finalidad “compensar” a las parejas que no habían podido procrear naturalmente, se aceptaba sólo a cónyuges.

Por lo que hace a la acreditación de las posibilidades económicas y la idoneidad de los solicitantes, existen dos tipos de valoraciones: la socioeconómica y la psicológica, a las que nos referiremos a detalle más adelante. El segundo párrafo de la fracción primera del artículo 923 del Código de Procedimientos

Civiles señala que los estudios socioeconómicos y psicológicos serán practicados por el Sistema Nacional DIF o por quien éste autorice. Para los efectos de adopción nacional, dichos estudios también podrán ser realizados por la Secretaría de Salud, el Sistema DIF, el Tribunal Superior de Justicia y la Procuraduría General de Justicia, todos del Distrito Federal. Esto último obedece a que aún existe como figura legal la adopción entre particulares.

Otra de las cuestiones trascendentales para asegurar la legalidad de los trámites de adopción, se encuentra contenida en el artículo 397 del Código, relativo al otorgamiento de los consentimientos. Recordemos que el consentimiento “es el acuerdo de voluntades entre dos o más personas destinadas a producir consecuencias o fines de interés legal”.¹³⁹ Así, el artículo en comento señala que:

Artículo 397. Para que la adopción pueda tener lugar deberán consentir en ella, en sus respectivos casos:

- I. El que ejerce la patria potestad sobre el menor que se trata de adoptar;
- II. El tutor del que se va a adoptar;
- III. El Ministerio Público del lugar del domicilio del adoptado, cuando éste no tenga padres conocidos ni tutor; y
- IV. El menor si tiene más de doce años.

El principal efecto del consentimiento por parte de los padres o familiares de los menores es liberarlos de la patria potestad.

Para asegurar que su otorgamiento se efectúe de manera libre y no mediante coacción, violencia o pago, debe acudirse ante la autoridad judicial. La institución pública, privada o de asistencia social que reciba a un menor para ser dado en adopción, presentará por escrito una solicitud ante el Juez Familiar haciéndole saber esta circunstancia; el Juez ordenará la comparecencia del representante legal de la institución y de la persona o las personas que ejerzan la

¹³⁹ Brena, Sesma, Ingrid, *Las adopciones en México y Algo Más, Op. cit.*, p. 49. Vale la pena señalar que el artículo 1803 del Código Civil para el Distrito Federal, señala que el consentimiento puede ser también tácito cuando resulte de hechos o actos que presupongan o que autoricen a presumirlos; sin embargo, cuando se trata del consentimiento para la adopción el artículo 397 señala que se requiere consentimiento expreso, como veremos más adelante.

patria potestad, con la intervención del Ministerio Público. Dicha solicitud, deberá ser ratificada por las partes, y se declarará de oficio la terminación de la patria potestad, quedando la tutela del menor a cargo de la Institución que lo recibió.¹⁴⁰

En el momento en que un niño tenga posibilidades de ser colocado con una familia, la persona o institución a quien se confió su guarda, deberá manifestar por escrito su consentimiento ante la autoridad judicial quién resolverá lo conducente. Esta determinación lleva implícita una falta de sensibilidad ante la delicada decisión de colocar a un menor en adopción y también un riesgo latente, en virtud de que al no existir una regulación para la operación de centros asistenciales privados¹⁴¹, estos pueden otorgar el consentimiento sobre menores que no se encuentran bajo su tutela, sino solamente les prestan los cuidados y atenciones necesarios derivados de una solicitud de la autoridad. Finalmente, en ausencia de las figuras anteriores, el Ministerio Público como representante social puede suplir el consentimiento requerido, lo cual eleva el riesgo de que los solicitantes traten de corromper a estos funcionarios.

La opinión del niño es muy importante durante todo el procedimiento, por ello, la última fracción del artículo 397, indica que a partir de los 12 años de edad, los niños deberán manifestar su consentimiento con la adopción. Esta disposición se encuentra contenida también en el artículo 4 inciso 2) de la Convención de la Haya de 1993, con la finalidad de que la autoridad competente se asegure de que el menor entiende las implicaciones y efectos de la adopción, tomando en cuenta sus deseos, sobre todo si se considera que algunos pequeños manifiestan abiertamente su deseo de no ser adoptados.¹⁴²

Además de los casos anteriores, el artículo 397 BIS señala que será necesario el consentimiento de los abuelos del menor que vaya a ser entregado en adopción, cuando los padres de éste sean menores de 18 años de edad. Lo

¹⁴⁰ Artículo 901 Bis del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

¹⁴¹ Ver página 81 de este trabajo.

¹⁴² Al respecto es importante mencionar que escuchar la opinión del niño no implica “hacer lo que él quiera” sino conocer su percepción y sentir respecto a una situación que le afecta con la finalidad de tomar la decisión más adecuada para su beneficio. Así por ejemplo, es natural que los menores muestran resistencia a ser adoptados, no obstante, con un trabajo de acompañamiento o asesoría puede lograrse una buena integración.

anterior se requiere en el entendido de que en ocasiones los padres adolescentes no han alcanzado aún la madurez suficiente para tomar una decisión adecuada sobre la vida de su hijo, por lo que de alguna forma, este requisito se convierte en un candado para evitar el abandono de menores. De no encontrarse presentes los abuelos, el Juez de lo Familiar podrá en su caso suplir tal consentimiento.

Ahora bien, el principal efecto de la adopción es crear un vínculo de filiación entre adoptante y adoptado, generándose en consecuencia todos los derechos y obligaciones inherentes a dicha relación tal y como lo refiere el artículo 410-A del cuerpo legal en análisis:

Artículo 410-A El adoptado en adopción plena se equipara al hijo consanguíneo para todos los efectos legales, incluyendo los impedimentos del matrimonio. El adoptado tiene en la familia del o los adoptantes los mismos derechos, deberes y obligaciones del hijo consanguíneo.

Siglos de evolución en el Derecho de Menores confluyen en esta disposición que lleva implícito un compromiso permanente de cuidar y guiar a un ser en desarrollo y la responsabilidad de brindarle una infancia feliz, un acto que lejos de beneficiar al o a los adoptantes, redundará en beneficio del adoptado.

Para proteger jurídicamente el acceso a los derechos derivados de la relación paterno-filial entre adoptante y adoptado, el artículo 395 manda que este último sea registrado civilmente con los apellidos del o los padres adoptivos, salvo que por razones específicas no se considere conveniente. Este punto está relacionado con el derecho a la identidad, el cual, entre otros aspectos reconoce la necesidad de que el menor tenga un nombre, con el que pueda acceder a servicios de salud, educación, seguridad social, entre muchos otros, sentirse identificado con su familia y lugar de origen. En materia de adopción el derecho a la identidad abarca también el derecho del adoptado a tener información sobre su familia de origen.¹⁴³

¹⁴³ El artículo 410-C del Código Civil señala que el Registro Civil se abstendrá de proporcionar información sobre los antecedentes de la familia de origen del adoptado, excepto para efectos de impedimentos para contraer matrimonio, y cuando el adoptado desee conocer sus antecedentes familiares, siempre y cuando sea mayor de edad, si fuere menor de edad se requerirá el consentimiento de los adoptantes. En ambos casos, se requerirá la autorización judicial.

La adopción es irrevocable y así se encuentra plasmado en el último párrafo del artículo 410-A. Su principal objetivo es proporcionar seguridad jurídica al menor de que la familia adoptiva asumirá su cuidado y protección en forma permanente.

En resumen, en el Distrito Federal se permite la adopción plena como vía de incorporar a un menor con una familia distinta a la de su origen en forma permanente para garantizar su seguridad. La adopción no se trata de un derecho de los adultos, sino el derecho del niño a vivir en familia, por lo tanto, aquellos interesados en realizarla deberán cumplir con ciertos requisitos específicos incluyendo dos tipos de evaluaciones con la finalidad de garantizar su aptitud e idoneidad para ser padres adoptivos.

3.7 El procedimiento administrativo de adopción en el Sistema Nacional DIF¹⁴⁴

Las normas y disposiciones examinadas en los apartados anteriores, dan cuenta de la importancia de garantizar la seguridad y bienestar del adoptado, siendo su interés superior la directriz primordial para tomar cualquier decisión. En ese sentido, los lineamientos rectores del procedimiento deberán contener las pautas necesarias para satisfacer sus derechos fundamentales. El papel de las autoridades competentes, en este caso el Sistema Nacional DIF, será fungir como el guardián protector de los intereses y seguridad, pero también como mediador tanto de los menores como de los solicitantes, ponderando en todos los casos la decisión más favorable para aquellos.

El procedimiento administrativo de adopción se divide en tres fases o etapas: la fase administrativa, la judicial y la fase de seguimiento post-adoptivo; las cuales se desarrollan en ambas modalidades de adopción, es decir, nacional e internacional, aunque con algunas variantes. Abordaremos cada una de ellas

¹⁴⁴ Si bien es cierto que el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal es de jerarquía superior a los ordenamientos administrativos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, se aborda en este apartado únicamente para guardar coherencia y orden en la exposición del procedimiento de adopción.

desde la normatividad en la que se fundamentan, a fin de explicarlas de manera integral.

3.7.1 Fase administrativa

Es la primera etapa del procedimiento pero consideramos que la más compleja pues tiene por objeto evaluar a los solicitantes, declarar su idoneidad para ser padres y en su caso, asignarles una niña, niño o adolescente como futuro hijo adoptivo.

Su fundamento jurídico se encuentra en tres ordenamientos: el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional DIF, el Manual de Procedimientos de la Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional, y los Lineamientos del Consejo Técnico de Adopción.

El artículo 2, fracción XXX del Estatuto establece que el Sistema Nacional DIF, para el cumplimiento de sus objetivos debe “[...] supervisar y coadyuvar en el desarrollo de los procesos de adopción de niñas, niños y adolescentes”. El área en quién recae materialmente esta obligación es la Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional (DGJEI) a quien el artículo 25, fracciones VI, IX y X del mismo ordenamiento otorgan facultades para:

Participar en coordinación con las instituciones oficiales y privadas, en programas de Derecho Familiar y adopción.

Debe buscarse la colaboración de instancias, autoridades o instituciones que tengan intervención en distintos momentos del proceso, incluyendo por supuesto a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia de las entidades federativas, en la elaboración de planes, programas y acciones de impulsen la mejora y eficiencia de los procesos de adopción.

Coadyuvar el procedimiento legal de adopción.

Se refiere al apoyo brindado a los futuros padres adoptivos en ejecución del trámite judicial correspondiente para obtener su otorgamiento.

Establecer y operar las acciones del Organismo, en su carácter de autoridad central en materia de adopción internacional y en el Procedimiento Administrativo de Adopción Nacional.

Implica la potestad del Sistema Nacional DIF para crear los lineamientos rectores del procedimiento administrativo que a continuación describiremos.

Con el propósito de dar cumplimiento a las atribuciones fijadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional DIF, el Manual de Procedimientos de la DGJEI, contiene las políticas institucionales, descripción, formatos e instructivos, de cada una de las actividades que deben ser realizadas en el cumplimiento de sus funciones. En su contenido se encuentran los procedimientos administrativos tanto de adopción nacional como internacional, los cuales se describen a razón de las actividades que debe desarrollar cada una de las áreas integrantes aunque su forma no llega a consolidarse como un verdadero reglamento, sino como un mero esquema de actuación.¹⁴⁵

3.7.1.2 Presentación de solicitudes

Siguiendo el Manual de Procedimientos de la DGJEI, para iniciar el trámite de adopción los solicitantes acuden a cualquiera de los CNMAIC en donde se proporciona información general sobre los requisitos y el procedimiento (Act. 1.1). El personal del centro entrega un listado de los documentos que deben reunir para integrar su expediente así como una ficha para que posteriormente acudan a una entrevista con una Trabajadora Social quien se encarga de revisar lo entregado. Si se presentan completos los documentos requeridos, los interesados son canalizados a la Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional.¹⁴⁶

Tratándose de adopción internacional, cuando se desea adoptar un menor residente en México, el expediente de los solicitantes deberá ser remitido por

¹⁴⁵ Por ello, en vez de articulado encontramos un listado de actividades que van de la 1.1 a la 13.1 de acuerdo a la participación de las distintas áreas de la DGJEI. En la descripción efectuada en el presente apartado, señalaremos cuando corresponda el número de actividad del Manual, en el entendido de que todo lo que no se refiera así expresamente, constituyen actividades que se realizan como parte de su desarrollo pero que no se encuentran sistematizadas.

¹⁴⁶ Ver Apéndice 3 Requisitos para adopción nacional/internacional.

conducto de la autoridad central de su país de origen a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Si los solicitantes viven en México y desean realizar la adopción de un menor extranjero, deberán cumplir los requisitos señalados en el Código Civil y los establecidos en la legislación del país de origen del menor que se pretende adoptar. En ese caso será el Sistema DIF, o su homólogo en su residencia el encargado de integrar el expediente y enviarlo a la autoridad competente de aquél país.

En ambos casos, únicamente se permite a los solicitantes indicar el sexo, edad y en su caso, estado de salud del menor deseado, sin que puedan señalarse por ejemplo, criterios de origen étnico u otras características físicas que pudiesen ser causa de discriminación. Ese es un criterio no incluido en el referido Manual.

A partir de la recepción de la solicitud, la DGJEF tiene un plazo de tres meses, más diez días tratándose de adopción nacional o de 7 meses en el caso de internacional, para resolver sobre su procedencia o improcedencia, de conformidad con la “Carta Compromiso al Ciudadano” de fecha 28 de abril de 2006, en la que entre otras cuestiones, el Sistema Nacional DIF se compromete a:

[...] emitir una resolución a su solicitud de adopción, tratándose de adopción nacional por solicitantes que residan en el país = 3 meses más 10 días después de la fecha de la firma de la solicitud. Tratándose de adopción internacional por solicitantes que residan en otro país = 7 meses después de la recepción del expediente [...].¹⁴⁷

¹⁴⁷ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *Carta Compromiso al Ciudadano*, documento electrónico disponible en la página web del Sistema Nacional DIF en www.dif.sip.gob.mx/Asistenciajuridica/, consultada el 7 de mayo de 2010, 16:00 hrs.

3.7.1.3 Valoración de los solicitantes: argumentos que la justifican

Una vez ingresada la solicitud, el expediente se turna al CNMAIC que corresponda en atención a la edad del menor solicitado, a fin de que se programen fechas para que los profesionales en Trabajo Social y Psicología practiquen las evaluaciones respectivas.

Esas evaluaciones son sin duda el requisito más importante pues a través de ellas se obtienen elementos que permiten la determinación de la idoneidad de los posibles padres adoptivos. En el caso de las parejas, los solicitantes se evalúan tanto a nivel individual como conjuntamente.

Dentro de la evaluación psicológica se analizan los siguientes factores¹⁴⁸:

1. El grado de madurez del o los solicitantes y su estabilidad emocional.
2. Su historia de vida.
3. La dinámica de la pareja.
4. La existencia de duelos no resueltos.
5. Las motivaciones y expectativas sobre la adopción.
6. La existencia de redes de apoyo familiar.
7. La capacidad para resolver problemas.
8. La frecuencia y satisfacción en la vida sexual.
9. La existencia de patologías graves que puedan significar un riesgo para el menor.

Por otra parte, la valoración socioeconómica se ocupa de:

1. Las condiciones de hábitat.
2. El ingreso y egresos.

¹⁴⁸ Ríos Tarín, Mónica, *Op. cit.*

3. Las actividades laborales.
4. La estructura, organización y funcionamiento de la familia.
5. La relación con la familia extensa.
6. Los planes a futuro.

Con frecuencia, la minuciosidad de las pruebas efectuadas genera cierta reticencia y desconfianza entre los solicitantes, no obstante, no debemos perder de vista que arrojan información muy importante sobre su personalidad, comportamiento, expectativas, ideas, prejuicios o temores los cuales a la larga, influirán en el desarrollo del adoptado.

En el caso de adopción internacional, es la autoridad central u organismo acreditado del estado de origen de los solicitantes, la facultada para la emisión de los informes, los cuales deben examinar al menos, los mismos aspectos que en nuestro país.

Creemos prudente citar al respecto, la opinión del Servicio Social Internacional en el sentido de que:

La adopción tiene como objetivo brindar a un niño, que ha experimentado situaciones traumáticas (siendo una de ellas la imposibilidad de su familia de origen para cuidarlo)... la familia más adecuada para satisfacer sus necesidades. Por lo tanto, es preciso reconocer previamente la idoneidad de la familia adoptiva para garantizar, de manera duradera, la protección y el respeto de un niño con semejante pasado. En tales circunstancias, es preciso realizar un estudio psicomédicosocial [*sic*] y legal de la familia antes de iniciar el proceso de adopción. Dicho estudio sirve para confirmar o descartar la elegibilidad de la familia para adoptar, elegibilidad que debe ser el objeto de un certificado oficial.¹⁴⁹

Con frecuencia, los solicitantes manifiestan su inconformidad con la práctica de las valoraciones argumentando que los padres biológicos no requieren ninguna preparación o supervisión para el ejercicio de su paternidad, concluyendo que la autoridad no coloca niños en adopción por no encontrar a los padres “perfectos” y que por lo tanto, las evaluaciones únicamente obstaculizan su derecho a ser padres. Al respecto, la psicóloga de nacionalidad española Trinidad Crespo Ruíz,

¹⁴⁹ Servicio Social Internacional, *Los derechos del niño en la adopción*, Op. cit., p. 7.

especialista en materia de adopción, comenta que esto es una percepción común en los solicitantes derivada de su anhelo de tener un hijo; no obstante, es una realidad que los padres adoptivos necesitan características y habilidades “por encima” de un progenitor biológico, pues enfrentará las problemáticas derivadas del pasado del niño y las consecuencias de la institucionalización. De hecho, los padres biológicos deberían tener también una preparación para la llegada de los hijos pues esto coadyuvaría al ejercicio de una paternidad más responsable.¹⁵⁰

En efecto, el objetivo de las valoraciones practicadas a los solicitantes es evaluar su capacidad para asumir la responsabilidad del cuidado de un niño con una historia de vida en la que tal vez han vulnerado su integridad física o emocional, asegurando en primer lugar que su decisión sea consciente y no una simple moda o medida desesperada para satisfacer su deseo de ser padres cuando biológicamente no les ha sido posible.

3.7.1.4 Dictamen

El resultado de las valoraciones se somete a la revisión y análisis de la Junta Interdisciplinaria (Act. 2.1), órgano colegiado en cada uno de los CNMAIC integrado por los titulares de las áreas jurídica, psicológica y de trabajo social, con el objeto de analizar la información obtenida y delinear el perfil del solicitante, calificando sus posibilidades reales para asumir la paternidad adoptiva. La Junta elabora el denominado “resumen psico-social” (Act. 3.1) en el que se destacan los elementos más importantes derivados de las evaluaciones. Éste se somete a la supervisión y aprobación de los titulares de las áreas de Trabajo Social y Psicología, para posteriormente presentarlas ante el Consejo Técnico de Adopción del Sistema Nacional DIF, órgano presidido por el titular de la DGJEI, que tiene como integrantes a los directores de los CNMAIC y a los de Asistencia Jurídica y Atención a Centros Asistenciales de esa Dirección. El Consejo sesiona (Act. 7.1)

¹⁵⁰ Crespo Ruíz, Trinidad, *Evaluaciones a solicitantes de adopción*, ponencia presentada durante las *Clinicas de Adopción Internacional*, evento organizado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 17 de diciembre de 2010, Ciudad de México.

para analizar los resultados y en su caso dictamina la procedencia, improcedencia, baja, o revaloración a los 6 meses de la solicitud.

Para garantizar la legalidad de las decisiones, el procedimiento de dictamen se rige por los “Lineamientos de Operación del Consejo Técnico de Adopción”. Los cuales establecen las consecuencias de cada una de estas resoluciones de la siguiente manera:

Procedencia: los solicitantes cumplen con los requisitos previstos en la ley y se ha constatado mediante las evaluaciones psicosociales que poseen características que los perfilan como una buena opción para ser padres adoptivos, en consecuencia su solicitud es aprobada y los interesados ingresan a la lista de espera. En el caso de adopción de un niño extranjero será expedido un Certificado de Idoneidad.

Improcedencia: los candidatos a padres adoptivos no cumplen con alguno de los requerimientos señalados en la ley o carecen de las aptitudes para ofrecer a los menores un ambiente adecuado por lo que la solicitud es negada. Son causas específicas de improcedencia:¹⁵¹

- El hecho de no proporcionar información veraz y oportuna durante el procedimiento.
- La falta de la debida integración del expediente atribuida al solicitante.
- Falta de asistencia a las citas programadas para la valoración.

Revaloración: los solicitantes cumplen los requisitos legales y poseen ciertas características favorables para ser padres adoptivos, sin embargo, tienen alguna situación pendiente por resolver o bien necesitan trabajar algún aspecto de su personalidad para poder ofrecerle al menor las mejores condiciones de bienestar. En ese sentido el artículo décimo de los lineamientos establece que:

¹⁵¹ Artículo Octavo de los “Lineamientos del Consejo Técnico de Adopción”.

a. Es causa para que el Consejo decida la revaloración de la solicitud de adopción, cuando, derivado de los resúmenes psicosociales, se advierta que no existen elementos suficientes que permitan tomar en ese momento una determinación, la cual se llevará a cabo en un término de seis meses; pudiendo otorgarse por única vez, una prórroga de hasta seis meses más a petición escrita del o los solicitantes, quienes deberán adjuntar la justificación correspondiente para la procedencia de su prórroga, a través de las instancias notificadoras.

Baja: el trámite de la solicitud cesa definitivamente si durante el procedimiento.¹⁵²

- a. La solicitante se embaraza.
- b. Los interesados, una vez iniciado el procedimiento administrativo de adopción manifiestan su deseo de no continuar con él.
- c. Por el fallecimiento de uno o ambos solicitantes.
- d. Separación, ruptura o disolución de la relación de los solicitantes.
- e. En caso de que los interesados no se presenten a su revaloración en el término indicado.
- f. Al producirse una variación sustancial, a juicio del Consejo Técnico, en las condiciones de salud, psicológicas o socioeconómicas de los solicitantes que no hagan adecuada la integración de un menor a su núcleo familiar.

La determinación del Consejo Técnico puede ser impugnada mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, teniendo en cuenta que la competencia de dicha autoridad se refiere a resolver cuestiones de legalidad del acto, por lo que en ningún caso la resolución correspondiente podrá ordenar al Sistema Nacional DIF la emisión de un acuerdo de contenido distinto al original; esto es, si un solicitante se inconforma sobre el dictamen de improcedencia emitido por el Consejo, la resolución del Tribunal no puede conminar a ese órgano a emitir una nueva declarándolo procedente.

Posteriormente, la DGJEI deberá notificar la resolución a los solicitantes, lo cual se realiza por escrito pero sin expresar los motivos de la decisión, ya que éstos se dan a conocer de manera directa por el personal del CNMAIC, para evitar que la información confidencial de los solicitantes sea expuesta indiscriminadamente entre el personal encargado del manejo de los expedientes.

¹⁵² Artículo noveno Lineamientos del “Consejo Técnico de Adopción”.

En adopción internacional, la resolución del Consejo se comunica a los interesados por conducto de la autoridad central en su país de residencia.

3.7.1.5 Mecanismos para garantizar la seguridad del niño en el procedimiento

Prácticamente hasta el momento del dictamen, el procedimiento se enfoca completamente a la evaluación del solicitante, situación que cambia cuando inicia el proceso de vinculación con un menor; la seguridad de los niños se convierte en un tema prioritario.

Quienes resultaron procedentes ingresan a una lista de espera hasta que exista un niño que por sus características, tenga posibilidades de una probable integración. El proceso de “empate” entre posibles adoptantes y adoptados, conocido como “*matching*” en el plano internacional, es realizado por la Junta Interdisciplinaria del CNMAIC al que haya sido turnada la solicitud de adopción (Act. 9.1), y es justamente aquí donde se encuentra la primera medida de protección al menor; toda vez que es una autoridad especializada la encargada de “seleccionar” a las personas con mejores posibilidades para ofrecer a los niños un ambiente familiar idóneo a sus características y desarrollo. Con ello se pretende evitar que los solicitantes se acerquen a los niños para “escoger” el que más les “guste”. Esa práctica sin duda alguna constituye una flagrante violación a los derechos humanos y los derechos del niño, pues son expuestos a un proceso de discriminación que limita las oportunidades de otros niños de difícil colocación. En ese sentido debemos enfatizar el papel de la adopción como un proceso para encontrar familias para los niños, y no niños para los adultos que desean formar una. Por tanto, el procedimiento deberá proporcionar oportunidades equitativas para todos los menores en esa situación.

Esa etapa resulta a menudo angustiosa para los futuros padres en virtud de que no puede garantizarse el tiempo de espera para la asignación de un menor; pues no existen tantos niños susceptibles de ser colocados en adopción y en un bajo rango de edad como usualmente se piensa, de hecho, actualmente el rango

de edad de los menores albergados en los centros asistenciales del Sistema Nacional DIF oscila por encima de los 7 años.¹⁵³

Una vez realizada la asignación, el Sistema Nacional DIF presenta a los solicitantes el denominado “informe de adoptabilidad”, documento que proporciona datos generales del menor previo a la presentación física, con la finalidad de que conozcan la historia de vida, condiciones actuales y necesidades específicas de la niña o niño propuestos. El informe permite a los posibles adoptantes reflexionar nuevamente sobre su decisión y en su caso, manifestar su conformidad con la asignación.

Los futuros padres tienen la posibilidad de rechazar la propuesta realizada en cuyo caso permanecerán en la lista de espera hasta que haya otro menor con posibilidades de integración.

Si los solicitantes manifiestan su conformidad, se procederá a la presentación física y el periodo de convivencias (Act. 11.1). El primer encuentro entre adoptante y adoptado es un evento sumamente delicado para ambas partes, por lo cual debe ser supervisado por los profesionales de los centros, quienes fungen como guía en la interacción inicial, evaluando la reacción y comportamiento del niño hacia los solicitantes y rindiendo un informe en el cual se señala la posibilidad de una integración favorable entre ambos. Cada CNMAIC determina las modalidades de las convivencias estableciendo que pueden realizarse en el centro asistencial o en la residencia de los solicitantes, diariamente o únicamente los fines de semana, y por un periodo que usualmente varía entre 2 y 4 semanas.

Es importante señalar que en el caso de parejas solicitantes de adopción internacional, ambos deberán trasladarse a nuestro país para el periodo de convivencias, con la finalidad de evaluar la interacción del menor con ambos. Muchos de los casos de fracaso registrados en este tipo de procesos, radican en la ausencia o poca duración de ese periodo. Esa es la última etapa del

¹⁵³ Ríos Tarín, Mónica, *Op. cit.*

procedimiento administrativo y la antesala del proceso judicial. No obstante, cabe señalar que a pesar de su realización, existen solicitantes que “devuelven” a los menores antes de concluir dicho periodo o durante el desarrollo de la fase judicial, debido en gran parte a las expectativas iniciales y mitos generados por la falta de información clara y oportuna.

El niño o niña que ha sido propuesto para la adopción necesita también un proceso previo de preparación que constituye una medida de asegurar su bienestar. La licenciada María Eugenia Sandoval Villalpando, Jefa de Trabajo Social en el área de Adopciones del Sistema Nacional DIF, comenta que los cuidadores ayudan en la construcción de las nociones de familia, madre y padre y ante la inquietud de los pequeños por conocer las razones por las cuales no tienen una familia, se trabaja con ellos para explicarles que es posible encontrar gente que los quiera por medio de la adopción. Cuando van a entrar en convivencia se les habla y muestran fotografías de los posibles padres adoptivos a efecto de prepararlos para el encuentro.¹⁵⁴

Finalmente, en razón de sus objetivos, debemos anotar al seguimiento posadoptivo también como una medida protectora del menor, del cual hablaremos posteriormente.

3.7.2 Fase Judicial

Concluido el trámite administrativo, inicia la etapa de formalización a través de la cual se constituye el vínculo de filiación entre adoptante y adoptado (Act. 12.2). Únicamente los Jueces de lo Familiar tienen facultad para realizar ese acto. Mediante un procedimiento de jurisdicción voluntaria los solicitantes acuden ante el Juez, quien revisa que se hayan cumplido todos los requisitos establecidos en la ley. Los artículos 923 a 926 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal describen ese proceso en la forma que señalaremos a continuación.

¹⁵⁴ Ver apéndice 3 Entrevista realizada a la Licenciada María Eugenia Sandoval, Licenciada en Trabajo Social por la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, con 20 años de experiencia en atención en los Centros Asistenciales del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 26 de mayo de 2010, 17:00 hrs.

El presupuesto fundamental para que se formalice la adopción, es que los padres adoptivos cumplan con los requisitos del artículo 390 del Código Civil.

En el escrito inicial, se deberá especificar si se trata de una adopción nacional o internacional, así como los datos generales del menor, incluyendo en su caso, el nombre de las personas que ejercen sobre él la patria potestad o de la institución de asistencia social a cuyo cargo se encuentra.

Para tales efectos se deberán exhibir:

- Certificados médicos de buena salud del o los solicitantes y del futuro adoptado.
- Estudios socioeconómicos y psicológicos realizados por el Sistema Nacional DIF.
- Cuando el menor hubiere sido acogido por una institución de asistencia social pública o privada, el presunto adoptante o la institución exhibirá, según sea el caso, constancia oficial del tiempo de exposición, sentencia ejecutoriada que haya decretado la terminación de la patria potestad o en su defecto, como consecuencia del abandono, la que haya decretado la pérdida de ese derecho.
- Los solicitantes extranjeros deberán acreditar su solvencia moral y económica, exhibir el certificado de idoneidad correspondiente, la autorización otorgada por el país de recepción para el ingreso del adoptado y una autorización para la adopción expedida por la Secretaría de Gobernación.

El Juez fijará fecha de audiencia en la que comparecerán los solicitantes y el menor a fin de respetar su derecho a ser escuchado. De lo declarado por los interesados y de las constancias que se rindan se resolverá sobre la adopción. En promedio en la República Mexicana, el procedimiento judicial de adopción tiene

una duración promedio de tres meses, aunque en estados como Nuevo León, la agilización de los procesos ha permitido que actualmente se desarrollen en 15 días.¹⁵⁵

En esa tesitura, el papel del Sistema Nacional DIF consiste en brindar acompañamiento jurídico a los solicitantes para la substanciación del proceso (Act. 12.3 a 12.17)

3.7.3 Seguimiento posadoptivo

Como su nombre lo indica, la fase de seguimiento posadoptivo se refiere al acompañamiento del menor adoptado ya sea en nuestro país o en el extranjero, una vez concluida su formalización, cuya finalidad es supervisar su integración con la nueva familia, comprobando que se encuentre en óptimas condiciones de salud, atención y cuidado. Mediante el seguimiento pueden detectarse situaciones de maltrato, abuso, negligencia u otro tipo de conflictos y en consecuencia tomar las medidas procedentes. Toda vez que jurídicamente existe entre ambos una relación paterno filial, las acciones a emprender serán exactamente las mismas que se ejercerían con los padres biológicos, atención psicológica, orientación, o incluso en casos graves una denuncia de hechos. Tratándose de adopción internacional, el artículo 21 de la Convención de La Haya indica que en caso de detectar alguna de estas situaciones, deberá darse conocimiento a las autoridades competentes en el país de recepción a fin de determinar el ingreso del niño al sistema de protección local.

Propiamente, esa fase se encuentra fuera del trámite administrativo; sin embargo, reviste una importancia trascendental para asegurar el bienestar del niño adoptado. Profesionales de Trabajo Social y Psicología acuden o citan a la familia adoptiva a fin de revisar y valorar el estado y condiciones del adoptado.

En el caso de adopción internacional, los seguimientos deben ser realizados por la autoridad central del país de recepción o por un organismo

¹⁵⁵ Información proporcionada al Sistema Nacional DIF por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, octubre 2010.

acreditado para su posterior envío a la autoridad central del país de origen, con la finalidad de garantizar que contienen información fidedigna y que reflejan la situación real del adoptado.

Actualmente, el Manual de Procedimientos de la DGJEI no contempla de manera expresa los tiempos y formas para su práctica o el número de seguimientos, no obstante se realizan en forma semestral. Así mismo, en el caso de adopción internacional, México requiere el envío de informes cada 6 meses por un período de 2 años.

3.8 Motivaciones que revelan la necesidad de los cambios en el procedimiento administrativo de adopción del Sistema Nacional DIF

En los últimos cinco años, el Sistema Nacional DIF ha llevado a cabo ochenta y nueve adopciones de las cuales setenta y cinco fueron nacionales y catorce internacionales,¹⁵⁶ todas con algunas dificultades en la integración de los adoptados pero al final del camino, exitosos. Ello refleja que el procedimiento es útil hasta cierto punto; sin embargo, consideramos que es susceptible de mejorar, en aras de hacerlo más eficiente y eficaz para la satisfacción del Derecho de los niños a Vivir en una Familia.

El problema fundamental radica en la falta de una base normativa que funcione como marco de actuación de la autoridad en el procedimiento. Como se ha mencionado, el Manual de Procedimientos de la DGJEI se limita a efectuar una descripción operativa de las actividades a realizar en función de la participación de las áreas involucradas, estableciendo los plazos para su cumplimiento como puede observarse en el siguiente cuadro:¹⁵⁷

¹⁵⁶ Ver figura número 6 *Adopciones Realizadas en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, anual, a partir del año 2000 a la fecha.*

¹⁵⁷ Elaboración propia con información de Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, "Manual de Procedimientos de la DGJEI, Procedimiento para llevar a cabo la Adopción Nacional". México, 2007, p.154. El esquema original contenido en el Manual contiene prohibiciones sobre su reproducción parcial o total.

Responsable	Desarrollo
SUBDIRECTOR DE ASISTENCIA JURIDICA A CENTROS ASISTENCIALES	Recibe documentación de los solicitantes, revisa e integra el expediente y turna a la Coordinación Técnica de Trabajo Social del CNMAIC Casa cuna correspondiente, y en caso de Casa Hogar a Coordinación Técnica. (2 hábiles posteriores a la recepción de documentos).
JEFE DE DEPARTAMENTO JURÍDICO A CENTROS ASISTENCIALES	Participa junto con la Subdirección de Asistencia Jurídica a Centros Asistenciales en Junta Interdisciplinaria en donde se analiza el caso del expediente y elabora acta de pre-dictamen de solicitantes de adopción, envía copias a las áreas del Centro Nacional así como a la Subdirección de Asistencia Jurídica a Centros Asistenciales. (3 días hábiles).
SUBDIRECTOR DE ASISTENCIA JURIDICA A CENTROS ASISTENCIALES	Recibe acta de junta. (1 día hábil).
DIRECTOR GENERAL JURÍDICO Y DE ENLACE INSTITUCIONAL	Agenda fecha para convocar a Consejo Técnico. (3 días hábiles)

Es necesario comprender que la estructura de este documento es estricta en razón de su naturaleza, es decir, no debemos perder de vista que fue creado para definir las funciones de las aéreas involucradas en el procedimiento: sin embargo, consideramos que ese esquema ha sido rebasado por lo que ocurre en el trabajo cotidiano del Sistema Nacional DIF y que en consecuencia no debe limitarse a la mera descripción de las fases del trámite y lo que ocurre en cada una de ellas, sino que además es necesario incluir disposiciones de carácter sustantivo, es decir, relativas a principios y criterios que fundamenten cada una de las acciones que en él se realizan.

Aunado a ello, la coexistencia de dos procedimientos independientes para cada una de las modalidades de adopción obedece a la intención de incluir las

características que le son propias a cada una. No obstante, ambos adolecen de dificultades comunes.

Así en primer lugar, se requiere modificar e incluir conceptos básicos tales como adopción, distinguir entre nacional e internacional, autoridad central, organismo acreditado, estado de recepción, convivencias, seguimiento posadoptivo, por mencionar algunos y referir el papel de cada área u órgano colegiado, tal es el caso del Consejo Técnico de Adopción o la Junta Interdisciplinaria. A pesar de tratarse de conceptos contenidos en un ordenamiento administrativo, consideramos que deben integrar los elementos que permitan ubicar a la institución como herramienta en beneficio del niño.

En otro orden de ideas, una omisión importante dentro del Manual son las características de los niños susceptibles de adopción. Como política pública, el Sistema Nacional DIF propone en adopción a aquellos niños que:

- Se encuentran bajo los cuidados y atenciones de alguno de los CNMAIC.
- Están liberados jurídicamente.
- Se ha determinado su adoptabilidad mediante evaluaciones psicológicas que revelan sus posibilidades de integración con una familia.

Estas condiciones son fundamentales para considerar la colocación de los menores con una familia. El hecho de no encontrarlos en un ordenamiento dificulta explicarles a los solicitantes la importancia de realizar un trámite legal y derrumbar los mitos en torno a la adopción, por ejemplo el relativo a la existencia de una gran cantidad de niños “disponibles”, lo cual incrementa el número de solicitudes que al final resultan improcedentes o son dadas de baja, argumentando que la autoridad ocultó información. Como podemos apreciar en el apéndice 2, el índice de improcedencia de las solicitudes de adopción nacional en los años 2005 a 2009 fue en promedio de 66%, frente a un 23% de las solicitudes declaradas

precedentes,¹⁵⁸ mientras que los restantes 9 % y 2% corresponden a bajas y revaloración respectivamente.

El problema se extiende también a la adopción internacional, pues se ha fijado como una medida en atención al principio del interés superior del niño, que las características de los niños susceptibles de ser colocados con familias extranjeras:

- Niños de 5 años de edad en adelante.
- Grupos de hermanos.¹⁵⁹
- Niños que padecen alguna enfermedad grave o discapacidad.

Esas determinaciones son comunicadas a los países interesados en realizar adopciones con México; no obstante, el hecho de que no se encuentren en un ordenamiento genera conflicto al momento de fundamentar las resoluciones. Con mucha frecuencia se reciben solicitudes para adoptar niños en un rango de edad de 0 a 5 años, las cuales se devuelven a la autoridad central, con la recomendación de sugerir a los interesados ampliar el rango de edad de los niños deseados.¹⁶⁰

Respecto a las evaluaciones de Trabajo Social y Psicología, la necesidad principal es la mejora y sistematización de los criterios técnicos para determinar la procedencia o improcedencia de una solicitud, así como las características que deben ser valoradas para efectuar la asignación de un menor. Al respecto María Eugenia Sandoval a quien nos hemos referido anteriormente, comentó que muchas de las decisiones más importantes en el procedimiento de adopción se dejan a criterio de los profesionales en los centros, lo que origina un alto grado de subjetividad en los resultados de las valoraciones y en la asignación de los niños.¹⁶¹

¹⁵⁸ Ver Apéndice 2. Determinaciones del Consejo Técnico de Adopción del Sistema Nacional DIF 2005-2009.

¹⁵⁹ Tratándose de los grupos de hermanos, rige el criterio de que no sean separados y puedan seguir manteniendo su lazo fraterno

¹⁶⁰ Ver Apéndice 2, Solicitudes de adopción por rango del menor deseado 2005-2009.

¹⁶¹ Ver apéndice 3. Entrevista con María Eugenia Sandoval.

Por lo que hace a los plazos para cumplir con cada fase del trámite, podemos mencionar por ejemplo la etapa de asignación del menor, en la que no se contempla expresamente un plazo para que los posibles padres adoptivos manifiesten su aceptación o rechazo con la propuesta, lo que va en detrimento del niño, pues se está prolongando su estancia en la institución.

Asimismo, si bien es cierto que los solicitantes tienen la posibilidad de no aceptar la asignación, es necesario establecer cuántas veces pueden hacerlo, pues aunque ello no afecta directamente a los niños, puede convertirse en una forma de alentarlos a pensar que podrán rechazar las propuestas indefinidamente hasta encontrar al hijo “que están buscando”.

Tanto en adopción nacional como internacional el seguimiento posadoptivo es la herramienta que permite supervisar y valorar la situación del adoptado después de haberse incorporado a su nueva familia. El seguimiento permite verificar que no existan abusos, violencia, maltrato o explotación contra el menor por parte de los adoptantes y que el entorno familiar sea benéfico para su desarrollo, en otras palabras, que la adopción ha respondido al interés superior del niño y por tanto se ha cumplido su objetivo. Actualmente, no existe ninguna disposición dentro del Manual de la DGJEI que formalmente establezca la obligatoriedad de realizar el seguimiento, o que indique quiénes deben realizarlo y por cuánto tiempo. Desde nuestra perspectiva, ello deja a la buena fe de los profesionales un proceso fundamental dentro de la adopción, que es precisamente la verificación del bienestar del menor.

Por lo que hace a cuestiones más técnicas, el hecho de que los solicitantes obtengan información y deban realizar trámites tanto en los CNMAIC dependientes de la DGRAS así como en la DGJEI, genera confusión sobre qué es, cuáles son las finalidades y los requisitos de la adopción, así como incertidumbre sobre el desarrollo del trámite. La insuficiencia y disparidad en la información proporcionada genera falsas expectativas, sobre todo si consideramos que un 48% de los solicitantes acuden al Sistema Nacional DIF solicitando un niño entre

los 0 y los 5 años de edad.¹⁶² Al no informárseles oportunamente las características y situación real de los menores con posibilidades de adopción, inician los trámites y en caso de ser aprobados y llegar a la lista de espera, se encuentran con otros 50 solicitantes que también desean un niño de esa edad.

Como resultado de esa decisión los interesados se inconforman argumentando que nunca tuvieron conocimiento de esa situación, generando descontento e inconformidad por el trámite y desconfianza hacía la autoridad, visión que permea en el resto de la sociedad con impacto negativo.

Por lo anteriormente descrito, el procedimiento administrativo de adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, debe ser reestructurado para ofrecer seguridad jurídica y un mejor servicio al solicitante pero ante todo a los niños con oportunidades de ser adoptados, cumpliendo con los compromisos del Estado mexicano a nivel internacional y garantizando un trámite de alto nivel de especialización y profesionalización. Formularemos a continuación la propuesta respectiva.

¹⁶² Ver Apéndice 2, Porcentaje de solicitudes de adopción nacional por rango de edad 2005-2009.

4. Reestructuración del procedimiento administrativo de adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

El Derecho es, como toda área del conocimiento humano, inacabado y por ende, también perfectible. Esto significa que es susceptible de ajustes, adecuaciones, actualización y mejoras que coadyuven en su progreso como herramienta útil para organizar la vida de la sociedad.

En ese contexto, la figura de la adopción es un claro ejemplo, pues refleja la evolución de una institución que en sus orígenes pretendió beneficiar a un limitado grupo de personas a quienes aseguró la conservación de sus bienes materiales mediante la incorporación de un individuo “extraño” a su familia, pero que actualmente tiene como objetivo proveer de una familia a aquellos niños que carecen de ella. Este cambio es el resultado de siglos de actividad jurídica que ha dado origen a un complejo entramado de normas de diversas categorías cuya finalidad es satisfacer el Derecho del niño a Vivir en Familia.

Siguiendo esa idea, no debemos limitar dicha evolución a las reformas en el ordenamiento constitucional o en las leyes o bien de la labor jurisdiccional; debemos reflexionar también sobre la existencia de otro tipo de lineamientos que desde la base de la jerarquía normativa, contribuyen de manera esencial a la construcción y desarrollo de un renovado sistema jurídico cuyo objeto sea responder a las necesidades de una sociedad en constante cambio afectada por situaciones que inciden en el desarrollo de los individuos.

Con base en las necesidades de mejora y adecuación expuestas anteriormente, se propone reestructurar el procedimiento administrativo de adopción del Sistema Nacional DIF, en dos partes fundamentales:

1. Cambios en su estructura.
2. Creación de un soporte jurídico para el procedimiento que proporcione seguridad a los menores adoptados y a los solicitantes.

4.1 Cambios en la estructura del procedimiento

Fusionar los procedimientos de adopción nacional e internacional.

En virtud de que ambos tienen como objetivo común reglamentar la tramitación de la adopción y de que comparten las mismas fases con variaciones derivadas de la aplicación de la Convención sobre Protección de Menores y de Cooperación en Materia de Adopción Internacional, consideramos establecer un solo procedimiento de adopción que involucre tanto la vía nacional como internacional con la finalidad de generar un proceso más integral facilitando el manejo de la información.

Incluir una etapa previa a la presentación de la solicitud, consistente en una plática informativa para solicitantes de adopción.

Los interesados en obtener informes sobre los trámites deberán acudir a una sesión de orientación grupal sobre qué es la adopción, sus implicaciones y consecuencias desde el punto de vista social, psicológico y jurídico; de esta forma tendrán oportunidad de externar todas sus inquietudes y dudas respecto a los trámites y adquirir los elementos necesarios para decidir si la integración de un menor en su familia es la decisión más adecuada para ellos.

La información tendrá como propósito sensibilizar a los solicitantes sobre los fines, implicaciones y desarrollo del trámite de adopción; de esa forma, tendrán la posibilidad de reflexionar su decisión partiendo de expectativas reales evitando perpetuar los mitos en torno a esta figura. La meta es encontrar solicitantes que cumplan con el perfil adecuado para adoptar a los pequeños que en verdad lo necesitan, estableciendo un filtro eficaz para concretar más procesos en forma exitosa.

Incluir el seguimiento posadoptivo

Como mencionamos anteriormente, el seguimiento post-adoptivo no se encuentra regulado formalmente; sin embargo, es una fase muy importante en beneficio del adoptado. En ese sentido, la propuesta es incorporarlo como la

última etapa del procedimiento y establecer los aspectos que se deberán evaluar, los contenidos de los informes, la periodicidad con que deben ser realizados y por quién, así como las acciones procedentes en caso de detectar alguna señal de maltrato o violencia en contra del menor adoptado.

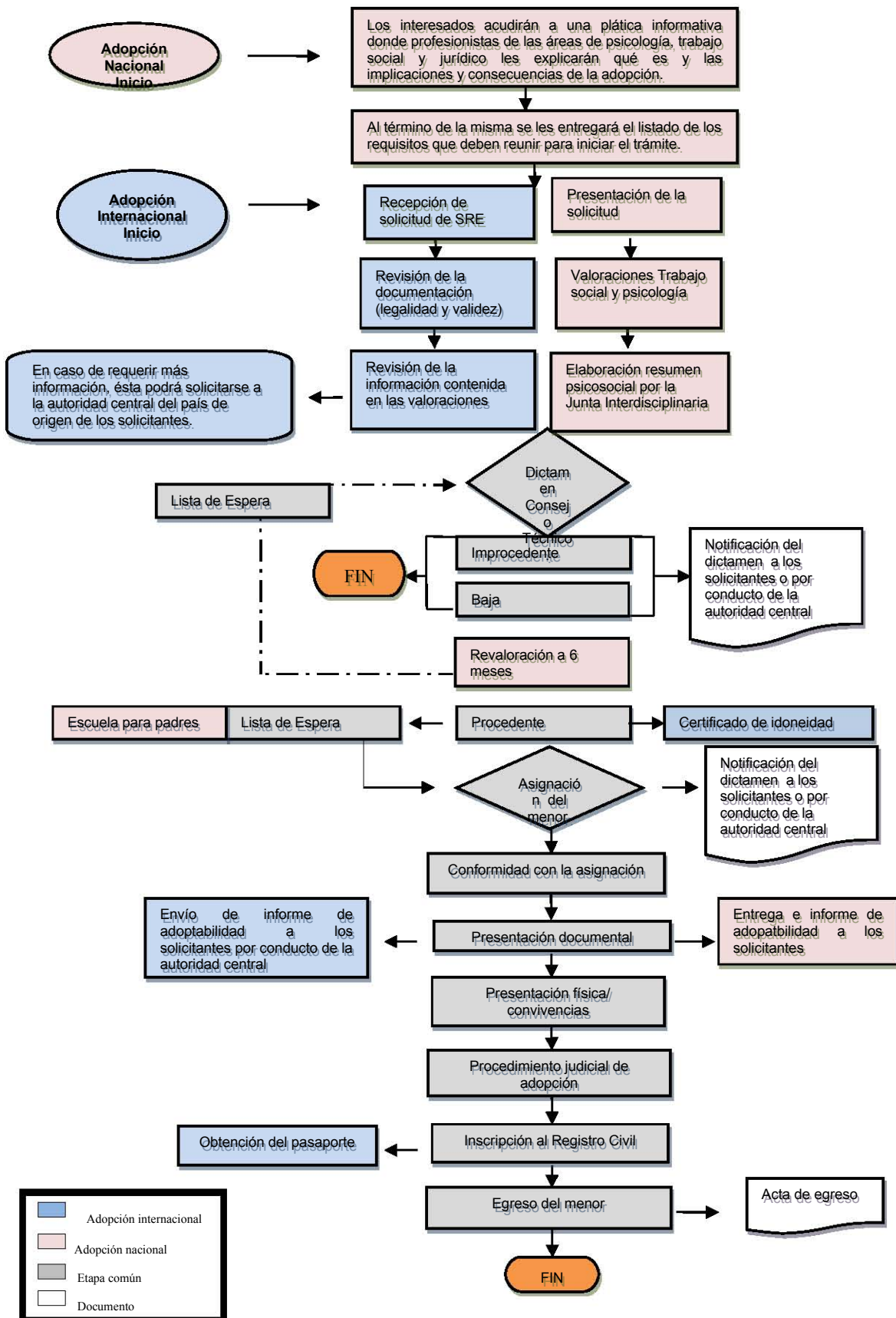
Atribuir a la Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional la facultad de realizar la totalidad del trámite

En virtud de que la mayoría de los trámites son realizados ante la DGJEI, se propone que sea ésta quien asuma la supervisión y trámite del procedimiento de adopción contando con su propio Grupo Interdisciplinario integrado por los titulares de las áreas de Trabajo Social, Psicología y Jurídico dedicados sólo a trámites de adopción.

Derivado de lo anterior, se plantea reducir la intervención de CNMAIC a las etapas de asignación y convivencias. En este caso, se plantea que la Junta interdisciplinaria de los centros reporten constantemente al de la DGJEI una relación de los candidatos de adopción, y en su caso, elaboren los informes de adoptabilidad, ya que son ellos quienes poseen todos los datos relativos a sus antecedentes de vida.

De igual manera, ambos equipos tendrán a su cargo la supervisión y valoración de la presentación física y las convivencias entre candidatos de adopción y futuros adoptantes, las cuales deberán fundamentarse en los criterios técnicos que para el efecto se diseñen.

A continuación se presentará la estructura del procedimiento con las adecuaciones señaladas.



4.2 Lineamientos del Procedimiento Administrativo de Adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Como hemos advertido a lo largo del presente capítulo, la principal debilidad del trámite administrativo radica en la falta de un ordenamiento que reúna los principios jurídicos y las directrices técnicas que deben ser observadas en su desarrollo, lo cual genera incertidumbre jurídica y un importante margen de discrecionalidad. Por ello proponemos que el contenido de los Lineamientos del Procedimiento de Adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia sea el siguiente:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Los presentes Lineamientos son de observancia general y obligatoria y su aplicación corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, sin perjuicio de otras disposiciones que contengan los ordenamientos legales aplicables en el Distrito Federal.

En su interpretación y aplicación deberá regir el principio del Interés Superior del Niño y deberán observarse las garantías reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales celebrados por nuestro país para los menores de edad.

Artículo 2. Para los efectos de los Lineamientos, se entenderá por:

I. Adopción: Institución de protección de los menores privados de su medio familiar, establecida con la finalidad de restituir su derecho a vivir en una familia que asegure su bienestar y desarrollo integral; la cual se constituye a través de un acto jurídico por medio del cual el adoptado adquiere la condición de hijo del adoptante, y con ello todos los derechos y obligaciones inherentes a la relación paterno-filial

II. Adopción internacional: Aquella en la que el menor cambiará su lugar de residencia habitual al país de origen de los adoptantes.

III. Adopción nacional: Aquella en la que el menor permanecerá en territorio nacional.

IV. Convención: la Convención para la Protección de Menores y de Cooperación en Materia de Adopción Internacional, adoptada en la Haya, Países Bajos, el 29 de mayo de 1993, promulgado en México mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1994.

V. Estado de origen: aquél en donde se encuentra el menor que será adoptado.

VI. Estado de recepción: aquél a donde habrá de ser trasladado el menor sujeto de adopción internacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 2° de la Convención;

VII. Autoridades Centrales: las instituciones designadas por los países signatarios de la Convención, para intervenir con dicho carácter en los procedimientos de adopción internacional, según lo dispuesto por el artículo 6° de la misma;

VIII. Organismos acreditados: Aquellos que la autoridad central del Estado de que se trate, haya facultado para realizar trámites de adopción internacional, en términos de los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Convención;

IX. Sistema: El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

X. Dirección General Jurídica: La Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

XI. Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Casa Cuna o Casa Hogar: Establecimiento de asistencia social que atiende a las niñas, los niños, las y los adolescentes de 0 a 18 años y hasta los 21 en caso de que continúen su formación académica y su ingreso sea previo a los 18 años de edad otorgando atención integral, mediante servicios de alojamiento, alimentación, vestido, atención médica, trabajo social, actividades culturales, recreativas, ocupacionales y psicológicas

XII. Grupo Interdisciplinario de la Dirección General Jurídica: órgano colegiado al que corresponde realizar el análisis de los expedientes de adopción, la asignación de los menores y la supervisión de las convivencias.

XIII. Consejo Técnico: El Consejo Técnico de Adopción cuya existencia, integración, funciones y demás características se encuentran en los Lineamientos del Consejo Técnico de Adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

XIV. Convivencia en el centro asistencial: las convivencias que, de acuerdo con lo establecido el Capítulo III de los presentes Lineamientos, deben llevarse a cabo entre los solicitantes y el menor que les haya sido asignado, en las instalaciones del centro donde se encuentre albergado.

XV. Convivencia domiciliaria: aquella en la cual el centro asistencial bajo cuyo cuidado se encuentra un menor candidato de adopción, permite a los solicitantes llevarlo a pernoctar a su domicilio o al lugar donde se encuentren hospedados para la realización de la adopción.

XVI. Junta interdisciplinaria: órgano colegiado de los Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Casa Cuna y Casas Hogar del Sistema Nacional DIF quien coadyuva en el proceso de asignación de los menores susceptibles de adopción y el periodo de convivencias.

XVII. Seguimiento posadoptivo: La serie de actos previstos en el Capítulo VI de estos Lineamientos, mediante los cuales el Sistema establece contacto directo o indirecto con la familia adoptiva para asegurarse de que la adopción ha resultado exitosa y, en su caso, orientarla para asegurar la adecuada integración del menor o menores adoptados.

Artículo 3. De conformidad con el artículo 4 inciso b) de la Convención, sólo podrán realizarse adopciones internacionales si existen tratados o convenios en materia de adopción entre México y el Estado de residencia habitual de los solicitantes.

Artículo 4. Durante todo el procedimiento de adopción, siempre será escuchada la opinión de la niña, niño o adolescente de acuerdo a su edad y capacidad de expresión.

Artículo 5. Pueden solicitar la adopción, todas aquellas personas que reúnan los requisitos establecidos en las disposiciones legales aplicables y los señalados en los presentes Lineamientos.

Artículo 6. Los niños susceptibles de ser colocados en adopción mediante este procedimiento serán aquellos:

- Que se encuentren albergados en los Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación del Sistema Nacional DIF.
- Que se encuentren jurídicamente liberados.
- Que se encuentren en condiciones psico-emocionales favorables para ser incorporados a una familia.

Artículo 7. Podrán ser colocados en adopción internacional los menores de difícil colocación, es decir, aquellos que además de reunir las características anteriores:

- Tengan 5 años de edad en adelante
- Formen parte de un grupo de hermanos.
- Padezcan alguna enfermedad grave o discapacidad.

En esa primera parte, se incluye un concepto amplio de adopción, abordando no sólo la cuestión jurídica sino aportando una visión más integral de esta figura como herramienta de restitución de derechos a efecto de que sea la piedra toral de los lineamientos. Asimismo, con base en lo estipulado por el artículo 2 de la Convención de la Haya de 1993 se distingue entre adopción nacional e internacional, con lo cual se pretende disipar la confusión generada por el Código Civil del Distrito Federal respecto a la adopción por extranjeros.

Aludimos también a los órganos y autoridades que intervienen en el procedimiento sin perjuicio de que se encuentren contenidos en otra normatividad, con la finalidad de integrarlos e identificarlos durante el desarrollo del trámite.

Consideramos necesario incluir la política pública de llevar a cabo trámites de adopción internacional únicamente con países que hayan suscrito y ratificado la Convención de La Haya de 1993 o con los que México celebre algún convenio o tratado en la materia, en primer lugar porque es la forma de garantizar la seguridad de los niños y también será el fundamento para negar la admisión de solicitudes de Estados que no cumplan con este requisito.

Asimismo, con la inclusión de las características de los niños susceptibles de adopción, se podrá justificar a los solicitantes la asignación de los menores y se protegerá a aquellos que se encuentran aún en un proceso de pérdida de patria potestad. A nuestro parecer, al enunciar y dar a conocer a otros Estados los

criterios para la colocación en adopción internacional, se desalentará el envío de solicitudes de menores de rango de edad inferior y su posterior devolución a la autoridad central, lo cual conviene tanto a los solicitantes en el extranjero al conocer de antemano la política de las adopciones en México y a los niños pues obliga a la autoridad a cumplir el principio de subsidiariedad establecido en la Convención.

CAPÍTULO II

Del trámite de adopción

Artículo 8. Toda persona interesada en realizar una adopción, deberá acudir a la Dirección General Jurídica y registrarse para tomar una plática informativa impartida por profesionales de las áreas de psicología, trabajo social y jurídica, en la que se expondrán de manera detallada, los requisitos, efectos, implicaciones y consecuencias de la misma.

En caso de adopción internacional por solicitantes extranjeros, no será necesario asistir a la plática señalada en el párrafo anterior.

Artículo 9. El solicitante recibirá un comprobante de registro en donde constará el día y la hora en que deberá presentarse a la plática. En caso de cancelación, deberá notificarlo a la Dirección General Jurídica con al menos 2 días de anticipación y de no presentarse, deberá acudir nuevamente para cambiar su registro a una fecha posterior.

Artículo 10. Concluida la plática, se entregará a los interesados la lista de los requisitos documentales que deberán reunir para presentar la solicitud de adopción, consistentes en:

- Presentar copias certificadas del acta de nacimiento del o los solicitantes y de los hijos en su caso; así como las que acrediten su estado civil. En los casos de concubinato, deberán cumplirse los requisitos de la legislación aplicable;
- Dos cartas de recomendación de personas que conozcan al o los solicitantes, que incluya domicilio y teléfono de las personas que los recomiendan;
- Una fotografía a color tamaño credencial, de cada uno de los solicitantes;
- Diez fotografías tamaño postal a color de la casa de los solicitantes, que comprendan fachada y todas las habitaciones interiores de la misma, así como de una reunión familiar en la que participen;
- Certificado médico de buena salud del o de los solicitantes expedido por institución oficial, el cual deberá contener los resultados de pruebas para detección del virus del VIH.
- Exámenes toxicológicos que acrediten que el o los solicitantes no padecen enfermedades derivadas de adicciones;
- Constancia de trabajo, especificando puesto, antigüedad y sueldo; así como cualquier otro documento que acredite la solvencia económica de los solicitantes;
- Comprobante de domicilio;
- Identificación oficial con fotografía del o los solicitantes;

- Aceptación expresa de tener, previó al inicio del procedimiento judicial de adopción, una convivencia mínima de dos y máxima de cuatro semanas con el menor asignado, en la ciudad en que se ubique el Centro Asistencial.
- Aceptación expresa de que el Sistema realice el seguimiento posadoptivo del menor adoptado, en términos de lo dispuesto en el Capítulo VI de estos Lineamientos.

Estos documentos deberán ser expedidos por la autoridad competente en cada caso, de acuerdo a la normatividad aplicable y con una antigüedad no mayor a 3 meses.

Artículo 11. Para el caso de adopción internacional, además de los requisitos señalados con anterioridad, los expedientes deberán contener las valoraciones socioeconómica, psicológica y resumen psicosocial practicado a los solicitantes por la autoridad central u organismo acreditado del país de origen de los solicitantes, Certificado de Idoneidad de conformidad con el artículo 15 de la Convención, así como la autorización de entrada y residencia permanente del menor en el país de recepción; esta última deberá presentarse antes del inicio del proceso judicial de adopción.

Todos los documentos deberán remitirse por conducto de la autoridad central de conformidad con el procedimiento establecido en la convención, en su idioma original y su correspondiente traducción oficial al idioma español, debidamente legalizados y apostillados y con una antigüedad no mayor a 6 meses.

Artículo 12. La solicitud de adopción se presentará ante la Dirección General Jurídica, quien iniciará el trámite únicamente a los solicitantes que entreguen la documentación completa.

Registrada la solicitud, se entregará copia al solicitante en la cual constarán las fechas y horas para la práctica de las valoraciones Psicológica y Trabajo Social.

Si el solicitante no puede acudir o estar presente el día de la cita, deberá notificarlo con al menos 5 días hábiles de anticipación y acudir a la Dirección General Jurídica para su reprogramación.

Artículo 13. Una vez practicadas las valoraciones, el Grupo Interdisciplinario de la Dirección General Jurídica procederá a su estudio y elaborará el resumen psicosocial, a fin de someterlo al dictamen del Consejo Técnico de Adopción.

Tratándose de solicitudes provenientes del extranjero, se verificará que los documentos cumplan con los requisitos señalados por la legislación aplicable y los presentes Lineamientos y que la información contenida en las valoraciones sea suficiente para someterla a dictamen del Consejo Técnico. En caso contrario, el Sistema podrá solicitar por conducto de la autoridad central u organismo acreditado del país de origen de los solicitantes, ampliación o aclaración sobre cualquier documento o información del expediente.

En caso de incumplimiento de alguno de los requisitos o inconsistencia en la información del expediente, el Sistema podrá devolverlo a la autoridad central u organismo acreditado que lo remitió fundamentando su determinación.

Artículo 14. El Consejo Técnico, analizará el resumen psicosocial y determinará la procedencia, improcedencia revaloración o baja de la solicitud de conformidad con los Lineamientos del Consejo Técnico de Adopción.

Artículo 15. En todos los casos se notificará a los interesados la resolución emitida por el Consejo Técnico, personalmente en el caso de adopción nacional o bien por conducto de la autoridad central u organismo acreditado en el caso de internacional.

La improcedencia y la baja del expediente concluyen el procedimiento.

En el caso de revaloración, una vez que haya concluido el plazo a que se refiere el artículo Décimo de los Lineamientos del Consejo Técnico, se seguirá nuevamente el procedimiento de valoración y dictamen establecido en el presente ordenamiento.

Artículo 16. Dictaminada como procedente una solicitud, los futuros padres adoptivos ingresarán a la lista de espera, en tanto exista un menor susceptible de ser integrado con ellos. Durante esta etapa, deberán asistir y aprobar el curso de Escuela para Padres, como requisito indispensable para el inicio del proceso judicial, el cual se impartirá por profesionistas de las áreas jurídica, de trabajo social y psicología de la Dirección General Jurídica, en las instalaciones que ella determine. Para aprobar el curso y obtener la constancia respectiva, los solicitantes deberán cumplir con el 100% de asistencia.

Los solicitantes extranjeros deberán acreditar haber tomado en su país de origen, una preparación o curso similar a la Escuela para Padres.

Si la solicitud de adopción internacional tiene como finalidad trasladar a un menor extranjero a México, se expedirá el correspondiente Certificado de Idoneidad para que los interesados puedan continuar el trámite en el país de origen del menor.

Artículo 17. A partir de las solicitudes procedentes, los grupos interdisciplinarios de la Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional y del Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación, llevarán a cabo mediante una decisión colegiada, la asignación de niñas, niños y/o adolescentes a los solicitantes tomando en cuenta:

- Las necesidades, características y ciclo de vida de las niñas, niños y adolescentes así como de los solicitantes.
- Las características referidas por los solicitantes respecto al sexo y edad del menor a adoptar.
- El orden en la lista de espera.

En la sesión en la que se lleve a cabo una asignación, los grupos interdisciplinarios elaborarán un acta que se expongan las razones que justifiquen la asignación.

Artículo 18. Se procurará que los grupos de hermanos sean adoptados por la misma familia, y salvo peligro grave para su bienestar, podrán ser adoptados por personas distintas, en cuyo caso estarán obligadas a mantener la comunicación y convivencia entre los mismos. Ese hecho será supervisado durante el seguimiento posadoptivo.

Artículo 19. Realizada la asignación, se procederá a la presentación documental del menor a los solicitantes, entregándoles dentro de los 5 días hábiles siguientes a ésta, el informe de adoptabilidad correspondiente.

El informe deberá contener cuando menos, el nombre y rasgos de identificación del menor, historia de vida, su historial médico y condiciones de salud actuales, su situación jurídica y nivel de desarrollo psicomotor.

Artículo 20. Los solicitantes deberán comunicar su aceptación o rechazo con la propuesta en el plazo de 5 días hábiles en adopción nacional y 15 días hábiles en internacional contados a partir de la fecha de entrega del informe de adoptabilidad del menor.

En caso de rechazo de la propuesta, los solicitantes regresarán a la lista de espera con posibilidad de una segunda asignación. Si ésta también es rechazada, los solicitantes serán dados de baja de la lista y se cancelará el trámite, sin que pueda volver a presentarse otra solicitud con posterioridad.

La segunda sección de la propuesta de lineamientos de adopción detalla el procedimiento administrativo en el que se inserta el requisito de acudir a la Plática Informativa para recibir la orientación necesaria. Consideramos que al establecer un solo espacio para la obtención de información, se reducirán contradicciones y confusiones mejorando el proceso de atención a los solicitantes, ya que la asesoría será especializada y abarcará los tres aspectos fundamentales de la figura, el ámbito social, psicológico y jurídico. Con ello lograremos establecer un filtro por el que sólo las personas con expectativas reales y pleno convencimiento inicien el trámite.

En ese orden de ideas, se enlistan los documentos necesarios para la presentación de la solicitud, refiriendo expresamente a los que corresponden a procedimientos de adopción internacional.

Posteriormente, el articulado refiere la participación del grupo interdisciplinario de la DGJEI en la realización de las valoraciones de trabajo social y psicología, liberando de esta labor a los CNMAIC a efecto de que puedan brindar mejor atención a los niños albergados en ellos. No obstante, la participación de los centros subsiste en la etapa de asignación del niño que será adoptado, pues en virtud de la cercanía que su trabajo tiene con los menores, son los idóneos para analizar sus posibilidades de colocación e integración.

Para el momento de la asignación, se plasman los criterios que actualmente consideran los profesionales de los CNMAIC del Sistema Nacional DIF al momento de realizarla, por lo que su inclusión tiene por objeto brindar seguridad jurídica a los solicitantes, enterándolos de qué aspectos son los que se consideran.

Por otra parte, se plantean los datos que deberá contener el informe de adoptabilidad, con lo cual se pretende salvaguardar la identidad de los menores evitando la inserción de fotografías y se establecen los plazos tanto para su entrega como para la manifestación de la aceptación o rechazo con la asignación por parte de los solicitantes.

CAPÍTULO III

De la convivencia temporal de menores asignados para adopción.

ARTÍCULO 21. En caso de aceptación de la propuesta por parte de los solicitantes, el Centro Asistencial en que se encuentre albergado el menor asignado, programará la presentación entre éste y los posibles adoptantes, la cual será supervisada por personal de las áreas de trabajo social y de psicología tanto de la Dirección General Jurídica como del Centro Asistencial correspondiente, con la finalidad de valorar la compatibilidad entre ambos, emitiendo un reporte en que asienten sus resultados.

En caso de que de las valoraciones emitidas resulten puntos contrastantes, la resolución corresponderá al Consejo Técnico.

Artículo 22. Con base en el resultado de la evaluación que se menciona en el artículo anterior, se programarán las convivencias del menor con los adoptantes, por un periodo de 2 a 4 semanas, procurando que las mismas se realicen en días consecutivos dentro de las instalaciones del Centro Asistencial donde aquél se encuentre albergado. Dichas convivencias serán previas al inicio del procedimiento judicial de adopción.

Artículo 23. Se podrán programar convivencias domiciliarias, cuando de las valoraciones se desprenda que hay posibilidad de una integración familiar favorable, que exista una dinámica familiar ya establecida, y que se haya iniciado el procedimiento judicial de adopción.

En este caso, los solicitantes quedarán obligados a presentar o reintegrar al menor que tengan en convivencia domiciliaria, en el momento en que cualquier autoridad competente o el Centro Asistencial lo requiera.

Artículo 24. Tanto las convivencias en el Centro Asistencial como las domiciliarias, podrán ser prorrogadas cuando ello resulte necesario a juicio de las áreas jurídica, de trabajo social y psicología de la Dirección General Jurídica con base en la valoración de la integración familiar del menor y la dinámica familiar establecida, atendiendo especialmente, en el caso de adopción internacional, al grado de comunicación logrado con el menor si los solicitantes no hablasen español, buscando favorecer al menor y a los solicitantes en su proceso de integración.

Como se aprecia, las disposiciones de esta tercera parte de los lineamientos se refieren al periodo de convivencias, considerándose importante la intervención de los CNMAIC en el proceso de valoración de la integración de los menores con los futuros padres adoptivos. De igual manera, se propone especificar las modalidades y duración como podrán programarse los encuentros a efecto de homologar el criterio de los centros en este aspecto y efectuar las valoraciones correspondientes partiendo de una base común, que a la larga permita realizar investigaciones sobre las ventajas o desventajas de una u otra.

Asimismo, reconocemos la necesidad de establecer en el procedimiento la obligación de los solicitantes para reintegrar al menor en cuanto sea solicitado, por

supuesto con la finalidad de protegerlo ante cualquier eventualidad. Esta disposición deberá hacerse del conocimiento de los interesados desde la plática informativa.

CAPÍTULO IV

Del procedimiento judicial de adopción

Artículo 25. El Sistema, por conducto de la DGJEI, presentará ante la autoridad judicial las solicitudes de adopción, así como todas las promociones subsecuentes, hasta la conclusión del procedimiento.

Artículo 26. Los solicitantes, sean nacionales o extranjeros, deberán cubrir los requisitos que señale la ley y los juzgadores y, en su caso, acudirán en forma personal ante la autoridad judicial competente que así lo requiera. En el caso de los solicitantes extranjeros, deberán portar consigo los documentos que acrediten su legal estancia en el país.

Artículo 27. Salvo disposición aplicable o determinación del Sistema todos los gastos derivados de la tramitación del procedimiento judicial de adopción, estarán a cargo de los solicitantes.

Artículo 28. Concluida la etapa judicial, la Dirección General Jurídica apoyará a los padres adoptivos para la inscripción del menor al Registro Civil y en su caso, la obtención del pasaporte. Finalmente, se realizarán las gestiones para el egreso definitivo del menor del CNMAIC.

CAPÍTULO V

Del seguimiento de los menores promovidos en adopción.

ARTICULO 29. El Sistema realizará el seguimiento posadoptivo por conducto de las áreas de trabajo social y psicología de la Dirección General Jurídica. El seguimiento se efectuará en forma semestral durante un período de dos años a partir de la fecha de egreso del menor, valorando en cada ocasión el proceso de integración del adoptado a su familia adoptiva y sus condiciones generales de vida. Cuando la familia tenga su domicilio en una ciudad o Estado de la República diverso a aquellos donde se hubiese realizado la adopción, el seguimiento se efectuará a través de acciones de coordinación con los Sistemas Estatales y Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia correspondientes.

Con base en el resultado de las valoraciones, el Sistema podrá modificar el plazo o la periodicidad establecidos para el seguimiento posadoptivo.

ARTICULO 30. Los padres adoptivos tienen la obligación de mantener informado al Sistema Nacional DIF de cualquier cambio de domicilio con la finalidad de dar continuidad al proceso de seguimiento del adoptado.

Cuando se lleve a cabo una adopción internacional, el Sistema, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, procurará el apoyo de las autoridades del Estado de recepción del menor, ya sea que se trate de Autoridades Centrales o de otras autoridades encargadas de la protección del menor y la familia, para dar seguimiento a dicha adopción. Ante la ausencia de los apoyos anteriores, el Sistema podrá auxiliarse de los organismos acreditados por la Autoridad Central del Estado de recepción.

ARTÍCULO 31. Ante la imposibilidad de contar con el apoyo mencionado en el artículo anterior, el Sistema podrá solicitar la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para

que, mediante su conducto o por personal que para el efecto designen los consulados mexicanos más cercanos al lugar de residencia de la familia adoptiva, se realice el seguimiento posadoptivo.

En virtud de que la fase de formalización de la adopción ante la autoridad judicial tiene su propia regulación en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, consideramos que en los Lineamientos sólo deberá mencionarse la función de la DGEJI como la encargada de elaborar los escritos y realizar las gestiones necesarias hasta el otorgamiento de la adopción, así como la indicación de que los adoptantes deberán presentarse ante el Juez cuando sea necesario.

De igual manera, se propone incluir en la sistematización del seguimiento posadoptivo el periodo en el que debe realizarse, los aspectos que deberán ser evaluados y en su caso, las acciones que deberán llevarse a cabo en caso de encontrar alguna situación de riesgo para el menor; facultando al Sistema para que en caso de encontrar obstáculos en la obtención de información sobre el menor, solicite apoyo a diversas autoridades a efecto de verificar por todos los medios posibles, las condiciones de vida en las que se encuentra.

Capítulo VI

De las sanciones

ARTÍCULO 32. A los solicitantes que no cumplan con la obligación de reincorporar al menor o menores que tengan en convivencia temporal al Centro Asistencial, cuando el Sistema o la autoridad competente se los requiera, les será cancelada la solicitud de adopción y no se admitirá una nueva, teniendo el Sistema la obligación de denunciar los hechos ante la autoridad competente.

ARTÍCULO 33. Los servidores públicos que intervengan en la adopción de los menores albergados en los Centros Asistenciales del Sistema, que infrinjan las disposiciones de los presentes Lineamientos o las leyes aplicables en la materia, serán denunciados conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás leyes aplicables al caso.

Con estas disposiciones finales, tratamos de proteger en primer lugar a los menores que se encuentran en convivencia a efecto de salvaguardar su integridad física y emocional, pero también a los solicitantes ante cualquier acto de las autoridades encaminado a evadir el cumplimiento de sus obligaciones o el abuso de sus facultades.

4.3 Beneficios y ventajas de la reestructuración del procedimiento

Los cambios propuestos para mejorar el procedimiento administrativo de adopción son el resultado de las experiencias de trabajo diario de profesionales del Sistema Nacional DIF, así como de inquietudes provenientes de los solicitantes, pero con un enfoque de protección a los niños teniendo como eje la satisfacción y respeto a sus derechos fundamentales.

La realidad es que el Sistema Nacional DIF enfrenta diariamente obstáculos de distinta índole para sacar adelante a los menores que permanecen bajo su cuidado, desde la falta de probidad y compromiso de otras autoridades o dependencias de la administración pública, la insuficiencia de recursos, las divergencias en las distintas legislaciones nacionales así como la presión de autoridades y organismos internacionales. Ante esas circunstancias es importante mejorar los trámites para otorgar seguridad jurídica sobre cada una de las actuaciones realizadas durante su desarrollo.

La elaboración de los Lineamientos de adopción además de respaldar todas las decisiones del Sistema Nacional DIF en la materia, le permitirá hacer frente a las nuevas problemáticas que se han convertido en una realidad para México, prácticas como la salida de niños de muy corta edad al extranjero o la utilización de la ley en forma indebida para saltar la revisión de las autoridades.

De igual forma, la definición de plazos, permitirá exigir a los solicitantes el cumplimiento de sus obligaciones y así reducir tiempos innecesarios que retrasan la conclusión de los procedimientos, fomentando en ellos el compromiso de estar pendientes en todo momento.

Otorgar a la DGJEI la gestión de todo el trámite, permitirá desahogar las cargas de trabajo de los profesionales de los centros asistenciales, quienes podrán avocarse a la atención que requieren los menores albergados en ellos, lo cual implica mayores recursos y personal destinado por ejemplo, a la búsqueda de familiares o a la supervisión de las reintegraciones familiares.

Asimismo, incluir una fase exclusiva destinada a proporcionar información completa y adecuada a los interesados desde el inicio del procedimiento, contribuirá a generar una cultura de la adopción, para que más personas se interesen no en un bebé o un hijo que satisfaga su anhelo de paternidad, sino en esos menores cuyas realidades distan mucho de una infancia feliz. En ese mismo sentido, se reducirá la dificultad para que los solicitantes inicien sus trámites, pues no será necesario que se trasladen a distintos lugares para obtener información, entregar, documentos y someterse a las evaluaciones.

Por supuesto estamos conscientes de que por sí sólo, el cambio no pondrá fin a todas las dificultades suscitadas en torno a los procesos de adopción, consideramos que, el problema más grave radica en la permisividad de adopciones entre particulares pues al no contar con la supervisión de las autoridades públicas, son fuente de graves riesgos para la vida de los niños que son adoptados. Sin embargo, iniciar con cambios en el entorno más inmediato favorecerá que en el futuro los principios y criterios incluidos en él trasciendan para modificar las leyes de jerarquía superior, logrando una regulación más completa y adecuada de esta figura para beneficiar a los niños haciendo efectivo su derecho a la vida en familia.

El compromiso de la autoridad por mejorar los procesos de adopción debe ser correspondido con el de los padres adoptivos de brindar una nueva familia y oportunidad de vida a sus hijos, que como todos los demás niños, tienen necesidades, miedos, anhelos y esperanzas. Por ello coincidimos con Mariano González Ramírez, cuando afirma que:

Adoptar un hijo no puede ser consecuencia de la moda, ni del capricho, ni del azar, ni del egoísmo, sino de la madurez, la reflexión y la responsabilidad. Adoptar un hijo con todas las consecuencias.¹⁶³

¹⁶³ González Ramírez, Mariano, *La adopción, cómo adoptar y cómo educarlos*, España, Edimat Libros. 2003, p. 33.

Conclusiones

PRIMERA. El desarrollo integral del niño debe ser una prioridad tanto para las familias como para el Estado quien, a través de los órganos que lo componen, tiene la obligación de proteger a aquellos que se encuentran en situaciones poco favorables o insatisfactorias para alcanzarlo, tal es el caso de los menores carentes de cuidados parentales, a quienes debe otorgarse atención especializada encaminada a garantizar la satisfacción del Derecho a Vivir en Familia.

SEGUNDA. Todo procedimiento de adopción tiene por objeto restituir el Derecho del niño a Vivir en una Familia, y en consecuencia debe construirse sobre el principio del interés superior de la infancia, garantizando su seguridad antes, durante y después del procedimiento para su otorgamiento. En razón a ello, el mayor o menor éxito del procedimiento no es medible en razón del número de adopciones realizadas o por el tiempo transcurrido, sino por la mejor integración de los menores a su familia adoptiva.

TERCERA. Es necesario que el procedimiento administrativo de adopción del Sistema Nacional DIF cuente con una base normativa que delimite con claridad cada una de sus etapas, requisitos, derechos y obligaciones de adoptantes y adoptados con la finalidad de brindarles certeza jurídica sobre las decisiones que se tomen durante su desarrollo, así como consolidar en el plano internacional las políticas que se han implementado para evitar la salida indiscriminada de niños de nuestro país.

CUARTA. Al contar con un marco legal de actuación que va más allá del ámbito operativo, se tendrán herramientas para fundamentar adecuadamente las determinaciones del Sistema Nacional DIF especialmente en los trámites de adopción internacional.

QUINTA. La propuesta formulada en este trabajo se dirige en buena parte a los solicitantes, sin embargo consideramos que en la medida en que los

procedimientos se hagan más eficientes para ellos, se logrará paulatinamente cambiar la visión que tiene la sociedad respecto al papel de la autoridad en materia de protección de menores y sobre todo respecto de la adopción.

SEXTA. Es necesario reconocer que a pesar de que los lineamientos propuestos en esta tesis se concreten, siempre existirá una delgada línea entre la objetividad de la norma y el elemento subjetivo aportado por los profesionales que intervienen en el trámite, sin embargo, a través de la sistematización de criterios y políticas pretendemos establecer límites a ese margen de actuación en aras de un procedimiento más nítido en cuanto a las decisiones de la autoridad.

SÉPTIMA. El trabajo conjunto entre los distintos órganos del Sistema Nacional DIF es fundamental para concretar procesos exitosos de adopción, por ello se conserva en la propuesta la valiosa aportación de los Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación en los procesos de integración de los menores y el periodo de convivencias, pues son ellos quienes atienden directamente a los pequeños en sustitución de los cuidados familiares.

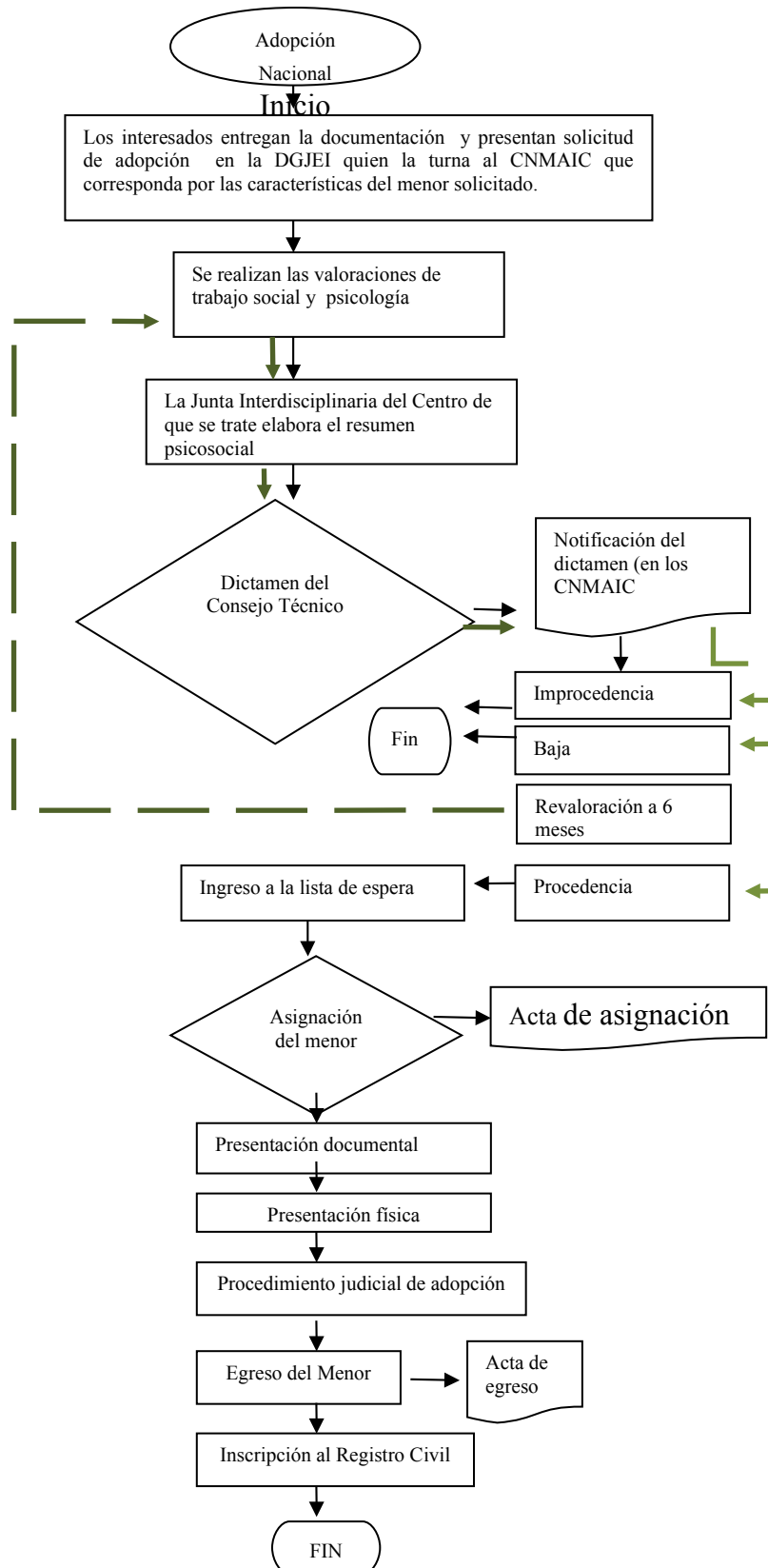
OCTAVA. Resulta indispensable un acercamiento con la sociedad a fin de sensibilizar y crear una nueva perspectiva de la adopción basada en la voluntad y el compromiso por satisfacer las necesidades de los niños.

NOVENA. A la par de las modificaciones propuestas al procedimiento administrativo, deben atenderse otras problemáticas que dificultan la satisfacción del Derecho a Vivir en Familia, tales como las adopciones entre particulares o los resabios en la actuación de otras autoridades estatales.

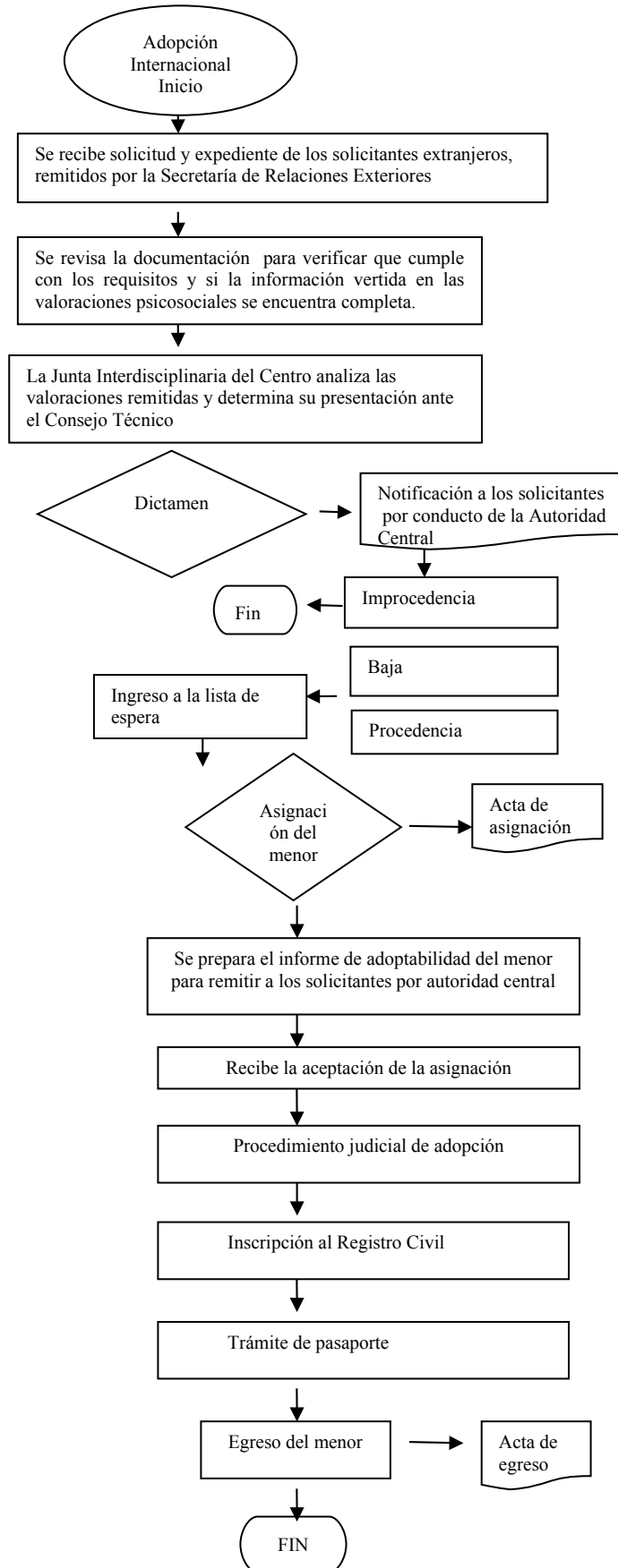
Apéndices

Apéndice 1. Cuadros y flujogramas

Flujograma del procedimiento de adopción nacional.



Flujograma del procedimiento de adopción internacional.



Adopciones Realizadas en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, anual, a partir del año 2000 a la fecha.¹⁶⁴

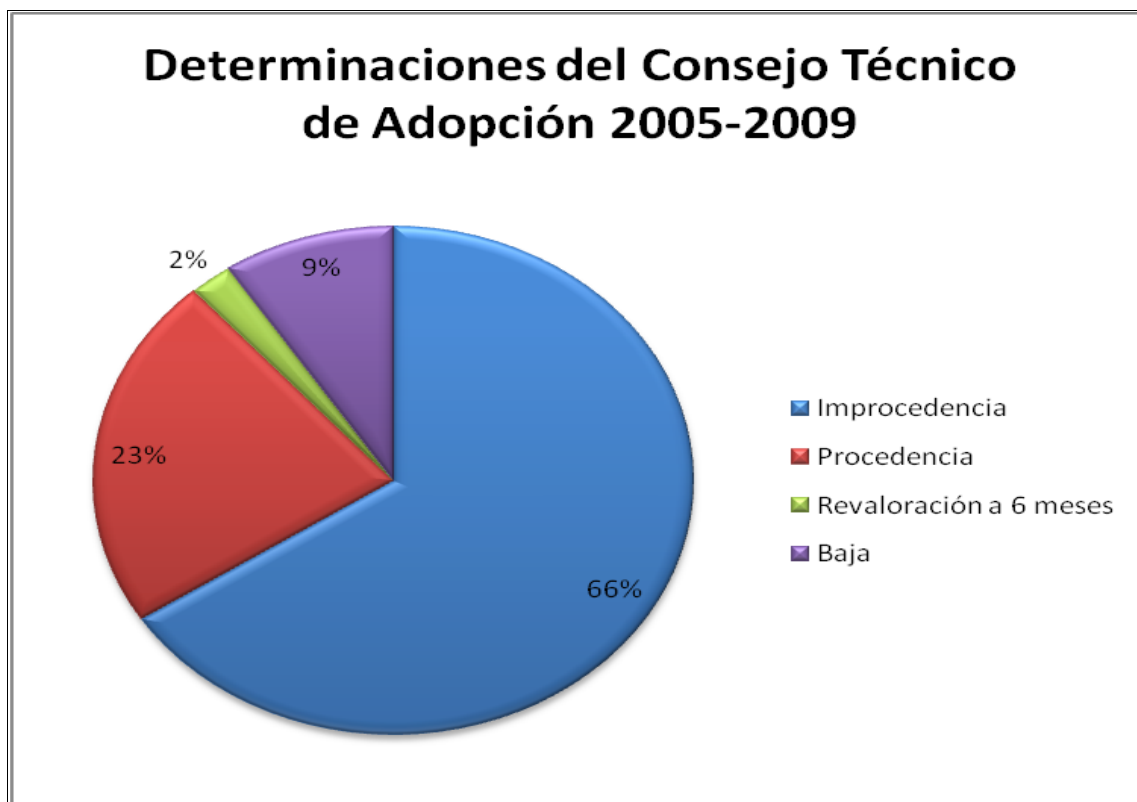
AÑO	NIÑAS	NIÑOS	NACIONALES	INTERNACIONALES	TOTAL DE ADOPCIONES
2005	9	8	13	4	17
2006	12	12	15	9	24
2007	11	12	23	0	23
2008	6	8	13	1	14
2009	6	5	11	0	11
Total	44	45	75	14	89

¹⁶⁴ Cifras obtenidas del Concentrado de Información Estadística del Sistema Nacional DIF, disponible en su portal web en <http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/default.asp?id=41&mnu=41>, consultado el 25 de mayo de 2010, 13:00 hrs.

Apéndice 2. Gráficas

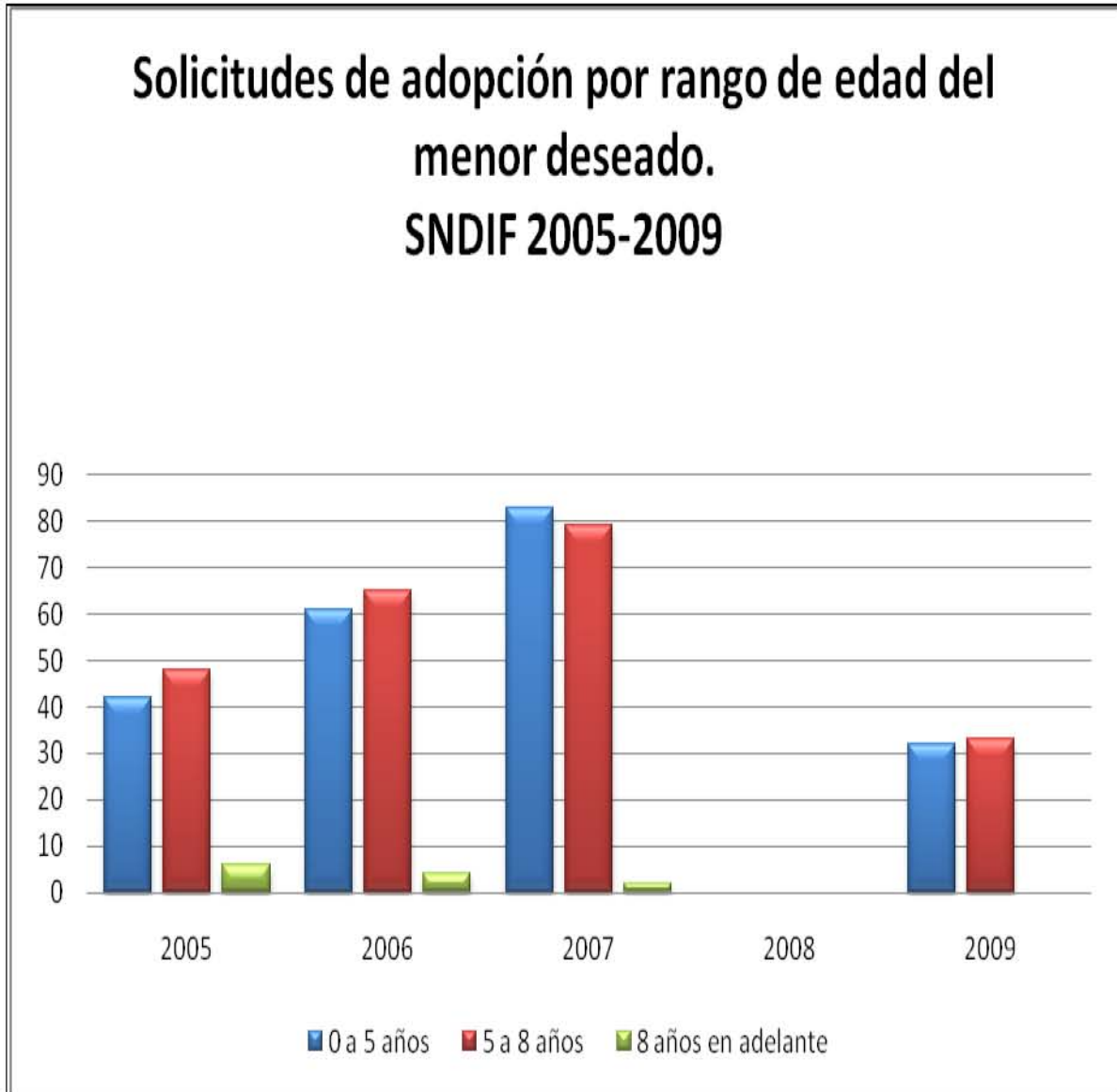
Determinaciones del Consejo Técnico de Adopción del Sistema Nacional DIF 2005-2009.¹⁶⁵

Determinaciones del Consejo Técnico sobre las solicitudes de adopción						
	2005	2006	2007	2008	2009	
Improcedencia	69	58	106	56	52	341
Procedencia	21	36	37	12	11	117
Revaloración a 6 meses	1	3	6	0	2	12
Baja	4	10	21	9	4	48
Total						518



¹⁶⁵ Fuente: elaboración propia con cifras de la base de datos de Expedientes de Adopción Nacional elaborada por la Dirección de Asistencia Jurídica de la DGJEI de 1998 a 2009.

Solicitudes de adopción por rango del menor deseado 2005-2009.¹⁶⁶

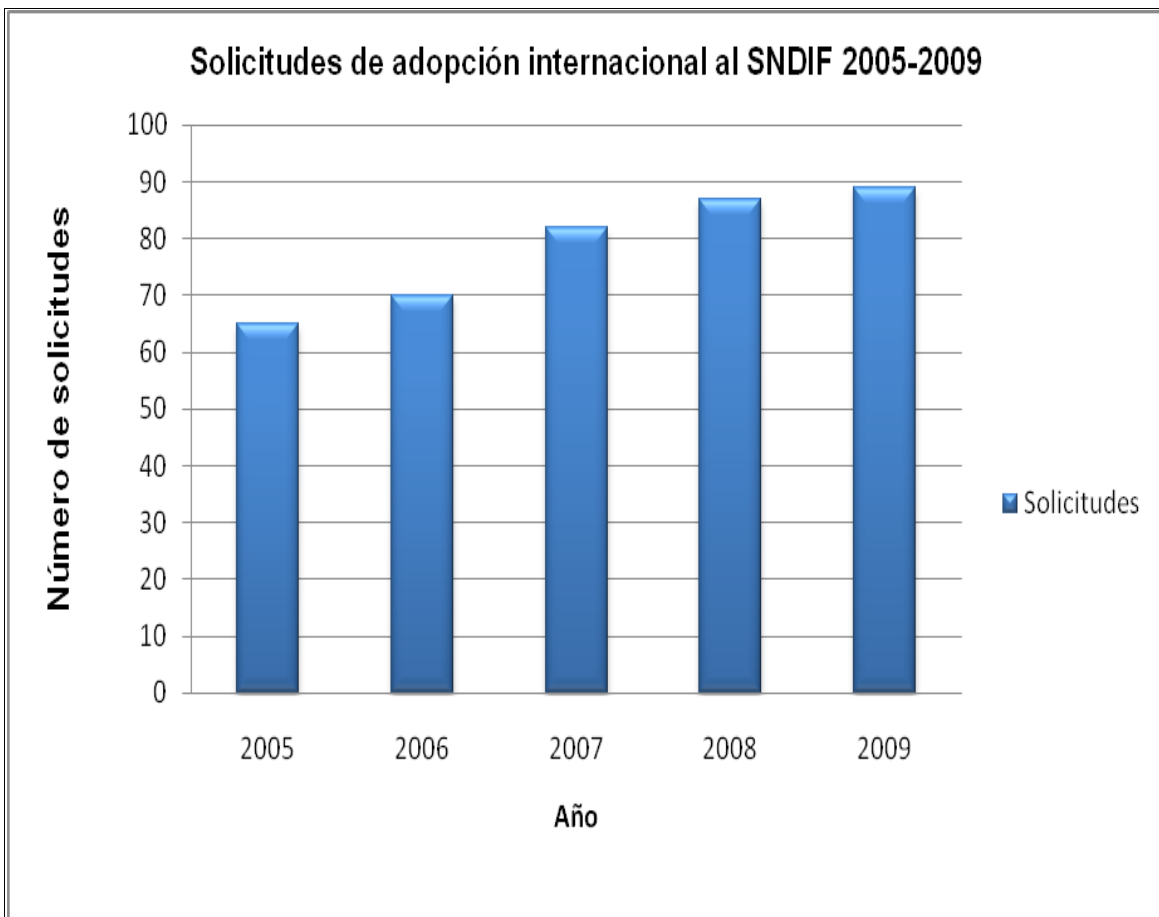


¹⁶⁶ Fuente: elaboración propia con cifras de la base de datos de Expedientes de Adopción Internacional elaborada por la Dirección de Asistencia Jurídica de la DGJEI de 1998 a 2009.

Número de solicitudes de adopción internacional ante el Sistema Nacional

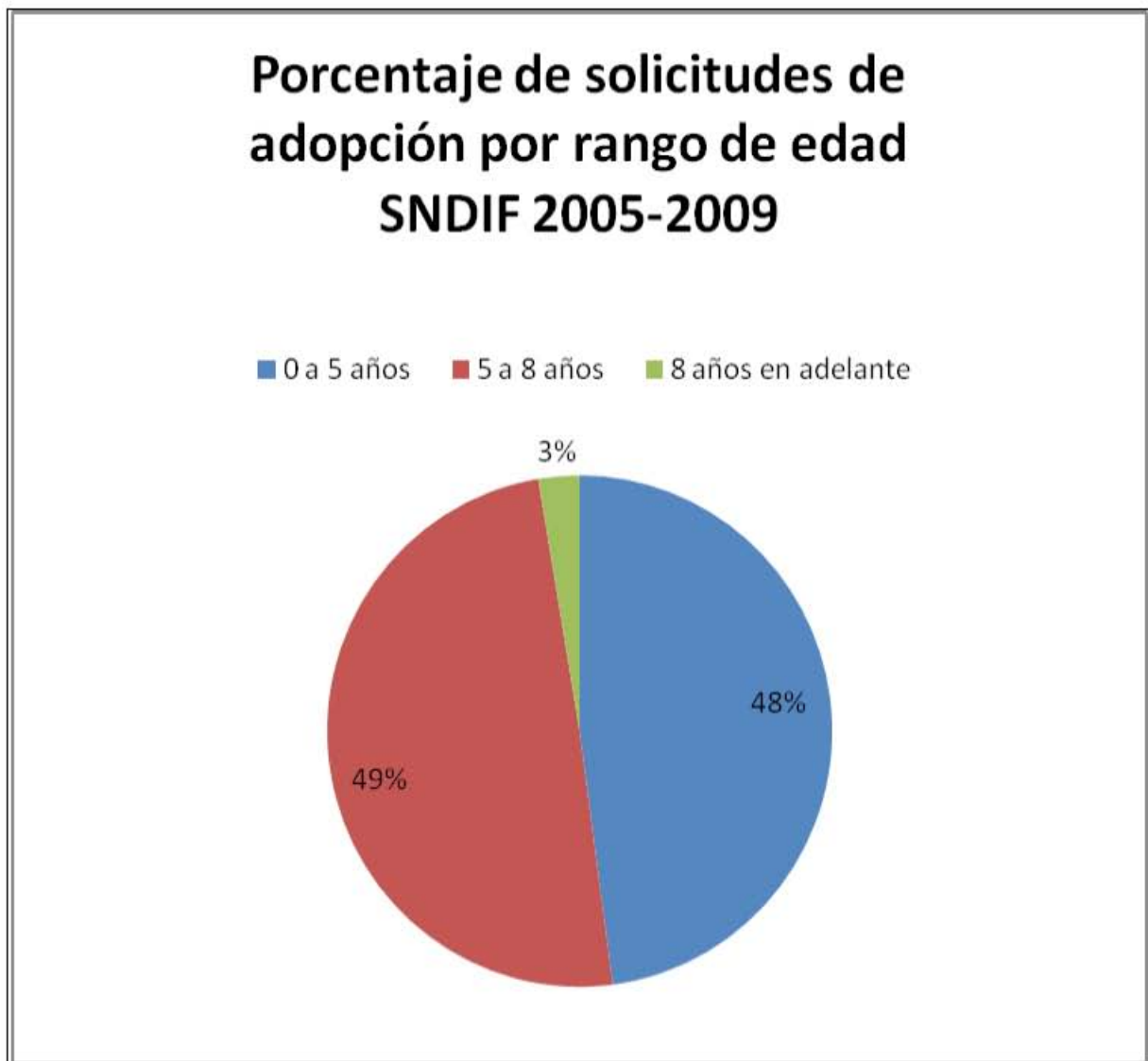
DIF 2001-2009.¹⁶⁷

Solicitudes de adopción internacional					
2005	2006	2007	2008	2009	Total
65	70	82	87	89	393



¹⁶⁷ Fuente: elaboración propia con cifras de la base de datos de Expedientes de Adopción Internacional elaborada por la Dirección de Asistencia Jurídica de la DGJEI 2001-2009.

Porcentaje de solicitudes de adopción nacional por rango de edad.¹⁶⁸



¹⁶⁸ *Ídem.*

Apéndice 3. Requisitos de adopción

Requisitos para los solicitantes de adopción nacional:

Los solicitantes de adopción nacional y por extranjeros deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Entrevistarse con el área de Trabajo Social del Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Casas Cuna y Casas Hogar que corresponda.

2. Presentar copias certificadas de actas de nacimiento, del o los solicitantes y de los hijos que pudiesen tener, y en su caso copia certificada del acta de matrimonio.

3. En los casos de concubinato deberán cumplirse los requisitos de la legislación aplicable.

4. Dos cartas de recomendación de personas que conozcan a los solicitantes, que incluya domicilio y teléfono de las personas que los recomiendan.

5. Una fotografía a color tamaño credencial, de cada uno de los solicitantes.

6. Diez fotografías tamaño postal a color, todas en su casa, que comprendan fachada y todas las habitaciones interiores de la misma, así como de una reunión familiar en la que participen los solicitantes.

7. Certificado médico de buena salud de los solicitantes, expedido por institución oficial, así como exámenes toxicológicos.

8. Constancia de trabajo, especificando puesto, antigüedad y sueldo, o documentación que acredite fehacientemente los ingresos que perciben los solicitantes; así como cualquier otro documento que acredite su solvencia económica.

9. Identificación oficial con fotografía de cada uno de los solicitantes (credencial de elector o pasaporte).

10. Comprobante de domicilio.

11. Acreditar su legal estancia en el país, en el caso de solicitantes de adopción por extranjeros.

12. Presentar documento expedido por Autoridad Oficial correspondiente que acredite que pueden realizar trámites administrativos, en el caso de solicitantes de adopción por extranjeros.

13. Llenar y firmar la solicitud proporcionada por el Sistema Nacional DIF (Anexos 2 y 3). (Para su recepción y trámite deben cumplirse los requisitos anteriores).

14. Estudios socioeconómico y psicológico, que practicará el Sistema Nacional DIF

Requisitos para los solicitantes de adopción internacional.

1. Presentar carta manifestando la voluntad de adoptar, señalando la edad y sexo del menor que se pretende adoptar.

2. Presentar copias certificadas de actas de nacimiento, del o de los solicitantes y de los hijos que pudiesen tener, y en caso copia certificada del acta de matrimonio.

3. Una fotografía a color tamaño credencial, de cada uno de los solicitantes.

4. Diez fotografías tamaño postal a color todas en su casa, que comprendan fachada y todas las habitaciones interiores de la misma, así como de una reunión familiar en la que participen los solicitantes.

5. Certificado médico de buena salud del o de los solicitantes, expedido por institución oficial. En los países en que no sea posible obtener dicho certificado expedido por institución pública, podrá expedirse por institución médica privada, debiendo contener los datos que permitan la identificación y localización de dicha institución, así como del responsable de la misma.

6. Constancia de trabajo, especificando puesto, antigüedad y sueldo, o documentación que acredite fehacientemente los ingresos que perciben el o los solicitantes, así como, cualquier otro documento que acredite su solvencia económica.

7. Identificación oficial con fotografía de cada uno de los solicitantes (pasaporte).

8. Estudios socioeconómico y psicológico practicados por instituciones públicas u otros organismos debidamente acreditados por la Autoridad Central del País de recepción.

9. Certificado de Idoneidad, expedido por la Autoridad Central o entidad colaboradora de su País, que acredite que los solicitantes son considerados aptos para adoptar.

10. Certificado de no antecedentes penales.

En caso de resultar procedente la solicitud de adopción y una vez que el Sistema Nacional DIF haya remitido a la Autoridad Central del País de recepción el Informe sobre la adoptabilidad y características de la niña, niño o adolescente (o) propuesta (o) en adopción, los solicitantes a través de dichas instancias deberán adicionalmente, cumplir con lo siguiente:

1. Autorización de la Autoridad Competente para que la niña, niño o adolescente adoptada (o) ingrese y resida permanentemente en el País receptor.

2. Tener una convivencia mínima de una semana y máxima de tres, con la niña, niño o adolescente asignada (o) en el lugar donde se ubique el Centro Nacional, la que se llevará a cabo previamente al procedimiento judicial de adopción.

3. Autorización para que se siga el procedimiento de adopción.

4. Aceptación expresa de que el Sistema Nacional DIF realice el seguimiento de la niña, niño o adolescente dada (o) en adopción. El seguimiento se hará a través de las Autoridades Centrales en Materia de Adopción o, en su caso, las Autoridades Consulares Mexicanas, en el País de recepción.

5. Tramitar, cuando se les requiera, el permiso especial para realizar trámites de adopción, ante el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación.

Todos los documentos deberán ser traducidos al idioma español por perito traductor autorizado en su País y debidamente legalizados o apostillados.

Extracto de la entrevista realizada a la Licenciada María Eugenia Sandoval, Licenciada en Trabajo Social por la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, 26 de mayo de 2010, 17:00 hrs.

-¿María Eugenia alguna vez se les habla a los niños de la posibilidad de estar con una familia?

-Mira, por ejemplo cuando se trata de los bebés, las niñeras y la gente que está directo con ellos es una fuente de valores, entonces ellas de repente les hablan de cosas, de una mamá, "yo soy tu mamá" por ejemplo, entonces los niños empiezan a escuchar, todavía no tienen el desarrollo para conceptualizar, pero escuchan,

entonces conforme van creciendo los niños empiezan a construir y dicen “una mamá es la que peina, la que cuida, la que da de comer”, construyen el concepto. Después cuando los niños salen y tienen que interactuar con otros niños, llegan a verbalizar y preguntan “¿Por qué yo no tengo una mamá o no tengo un papá? Los psicólogos de los centros, cuando hay inquietudes muy específicas trabajan con ellos y en algún momento se les dice, “Mira no sabemos por qué tu mamá te dejó y si va a regresar por ti pero si no, también te podemos conseguirte unos buenos papás que quieras tú y que quieran ellos.

- ¿Sería muy difícil establecer criterios técnicos específicos o concretos para determinar la procedencia o improcedencia de las solicitudes?

-No es tan difícil. Yo creo que se pudiera partir de criterios más generales, por ejemplo como en otros países: edades de correspondencia entre adoptantes y adoptados que sean congruentes entre sí, o establecer impedimentos, ¿De qué tipo? Por ejemplo, enfermedades crónicas que pusieran en riesgo los cuidados y atención al niño. Es cierto que no las puedas acotar todas porque puedes dejar fuera alguna pero, podríamos hablar por ejemplo de una epilepsia no controlada que necesita medicamento diario etcétera, o por ejemplo, un rechazo evidente del entorno inmediato. ¿Cómo lo mides? Pues con pruebas psicológicas. Todo esto es para hacerlo (el procedimiento) lo más objetivo posible. La idea es no dejar a quienes trabajamos en esto a la libre”.

Bibliografía

- AGUILAR CUEVAS**, Magdalena, *Las tres generaciones de los derechos humanos*, artículo publicado en la compilación Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, *Derechos Humanos, Generaciones de los Derechos Humanos*, México, s/e, 1998.
- ALVEAR ACEVEDO**, Carlos, *Cursos de historia general*, trigésima sexta edición, México, Jus, 1996.
- ARIAS DE RONCHIETTO**, Catalina Elsa, *La adopción*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1997.
- BAQUEIRO ROJAS**, Edgard, BUENROSTRO BÁEZ, Rosalía, *Derecho de Familia*, segunda edición, México, Oxford, 2009.
- BARAJAS**, Santiago, *Comentarios al artículo 4º Constitucional*, en UNAM, IJ, PGR, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5ª edición, México, s/e, 1994.
- BRAVO GONZÁLEZ**, Agustín, *Derecho Romano, Primer curso*, 19ª Edición, México, Porrúa, 2002.
- BRENA SESMA**, Ingrid, *Algunas reflexiones sobre los antecedentes de la adopción*, Revista de Derecho Privado, año 9, Núm., 27, septiembre-diciembre de 1998, México, UNAM, 1998.
- _____, *Intervención del Estado en la Tutela de Menores*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- _____, *La libertad testamentaria en el Código Civil de 1884*, en *Un siglo de derecho Civil Mexicano*, Memoria del II Coloquio Nacional de Derecho Civil, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.
- _____, *Las adopciones en México y algo más*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- CÁRDENAS MIRANDA**, Elva Leonor, *La adopción de menores*, publicado en *Memoria del coloquio multidisciplinario sobre menores, Diagnóstico y propuestas*, México,

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

CASTILLO, Mireya, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, España, Tirant lo Blanch, 2003.

CHÁVEZ ASENSIO, Manuel F., *La adopción, adenda a la obra La familia en el derecho, relaciones jurídicas paterno filiales*, Porrúa, México, 1999.

Conferencia de la Haya de Derecho internacional Privado, *La puesta en práctica y el funcionamiento del Convenio de la Haya de 1993 sobre Adopción Internacional, Guía de buenas prácticas, Guía no. 1*, Países Bajos, Family Law, 2008.

CÓRDOVA M., Marcos, et. al., *Derecho de familia, parte general*, 1ª reimpresión, Argentina, La Ley, 2004.

CRUZ PONCE, Lizandro, *Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal concordado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

_____, *El Código Civil Fránces*, artículo incluido en la obra *Bicentenario de la Revolución Francesa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

DÍAZ SANTOS, Julia, *Introducción a la historia, hombres, clases y pueblos*, España, Mensajero, 1978.

Escuela Nacional Preparatoria, *Historia Universal III*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

Exposición de Motivos de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. Diciembre de 1985, en *Revista de Administración Pública*, Administración del Sector Salud, núm. 69/70, Enero-Junio 1987, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.

FARIAS CISNEROS, Germán, *Diccionario de frases y aforismos latinos, una compilación sencilla de términos jurídicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

FRANKLIN, Bob, et.al, *The handbook of children rights, comparative policy and practice*, New York, 1996.

GALINDO GARFÍAS, Ignacio, *El derecho del Menor a la tutela*, en UNAM, Compilación del Coloquio *Derechos de la Niñez*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

GARCÍA, FERRANDO, Manuel, *Pensar Nuestra Sociedad. Fundamentos de Sociología*, 4ª ed., España, Tirant lo Blanch, 1999.

GARCÍA JIMÉNEZ, Joel Francisco, *Derechos de los Niños*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, *Derechos Humanos de los niños, una propuesta de fundamentación*, Serie Doctrina Jurídica, no. 425, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *La adopción internacional y el Convenio de la Haya. La práctica mediadora y los acuerdos bilaterales (referencias hispanoamericanas)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

_____, **RODRÍGUEZ BENOT**, Andrés, coordinadores, *Estudios sobre adopción internacional*, Serie de Doctrina Jurídica Núm. 69, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

GONZÁLEZ RAMÍREZ, Mariano, *La adopción, cómo adoptar y cómo educarlos*, España, Edimat Libros, 2003.

HURTADO OLIVER, Xavier, *La adopción y sus problemas. Estudio crítico-jurídico, sociológico e histórico*, México, Porrúa, 2006.

JIMÉNEZ GARCÍA, JOEL, *Código Civil para el Distrito Federal de 1928*, en Revista de Derecho Privado, año II, núm. 5, mayo-agosto de 2003, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

LEÓN PORTILLA, Miguel, *La Filosofía náhuatl estudiada en sus fuentes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1956.

LÓPEZ AUSTIN, Alfredo, *La Constitución Real de México – Tenochtitlán*, Prólogo de Miguel León Portilla, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1961.

_____, *La educación en los antiguos nahuas*, Instituto de Investigaciones Antropológicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

- LÓPEZ MONROY**, José de Jesús, *La Revolución Francesa de 1789 y su influencia en el Derecho Civil mexicano*, artículo incluido en la obra Bicentenario de la Revolución Francesa, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- LÓPEZ OLVERA**, Miguel Alejandro, *Los principios del procedimiento administrativo*, en CIENFUEGOS SALGADO, David, coordinador, *Estudios en Honor a don Jorge Fernández Ruíz*, Tomo I Derecho Administrativo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- MACEDO**, Pablo, *El Código de 1870. Su importancia en el Derecho Mexicano*, Universidad Iberoamericana, Escuela de Derecho, México, Porrúa, 1971.
- MÁRQUEZ ROMERO**, Raúl, *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- MEDINA**, Graciela, *La adopción*, tomo I, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1998.
- MENDIZÁBAL OSES**, L., *Derecho de Menores, Teoría General*, España, Ediciones Pirámides, 1977.
- MONTERO DUHALT**, Sara, *Derecho de la Familia*, México, Porrúa, 1984.
- PESET**, Mariano, et. al., *Lecciones de Historia del Derecho*, España, Artes Graficas Soler, S. L., 2000.
- RIVERO DE ARHANCET**, Mabel, RAMOS CABANELLAS, Beatriz, et. al., *Familia y derecho*, Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria, 2004.
- ROA**, Armando, *Modernidad y postmodernidad*, Argentina, Editorial Andrés Bello, 1995.
- RODRÍGUEZ**, SONIA, *La protección de los menores en el derecho internacional privado mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- SAHAGÚN**, Fray Bernardino, *Historia General de las Cosas de la Nueva España*, tomo II, México, CONACULTA, Alianza, 1989.
- SAJÓN**, Rafael, *Derecho de Menores*, Argentina Abeledo-Perrot, 1995.
- SASSON**, Jackson M., *Civilizations of the ancient near east*, Charles, USA, Scribner's Sons, 1995.

Servicio Social Internacional, *“Adopción simple” versus “adopción plena”: una elección nacional con repercusiones internacionales*, Boletín Mensual 1/2006 del Centro Internacional de Referencia para los Derechos del Niño Privado de Familia (SSI/CIR) Ginebra, Suiza, Enero 2006.

_____, Centro de Referencia para los Derechos del Niño Privado de Familia, *La kafala*, Ficha de Información número 51, diciembre de 2007 Ginebra, Suiza, 2007.

_____, *Derechos del niño en la adopción nacional e internacional, Marco ético. Orientaciones para la práctica*, Cuaderno número 1, versión en español, Ginebra, 2004.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, *Propuestas de las Mesas Regionales de Trabajo sobre la agilización del proceso de adopción*. México, 2007.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Jurisprudencia y Formulación Judicial del Derecho*, en *Isonomía*, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, Núm. 21, Octubre de 2004, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2004.

TORRES CALVO, Claudia Mónica, *La adopción internacional, una figura jurídica para proteger los derechos fundamentales del niño: instrumentos jurídicos internos e internacionales que la regulan en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, campus Acatlán, tesis profesional, 2003.

UNICEF, *Progreso para la infancia, un balance sobre la protección de la niñez*, Número 8, septiembre de 2009.

Fuentes electrónicas

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, *Los derechos de la infancia*, Cámara de Diputados. México, 2009, documento electrónico disponible en la página web de la H. Cámara de Diputados en www3.diputados.gob.mx/cámara/CEAMG, consultado el 27 de febrero de 2010 16:40 hrs.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, *Desarrollo Social*, actualización de 2 de octubre de 2009, documento electrónico disponible en la página web de la Cámara de Diputados en www.diputados.gob.mx/cesop/, consultado el 1 de mayo de 2010, 16:20 hrs.

CILLERO BRUÑOL, Miguel, *El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño*, documento electrónico disponible en la página web del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente en http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/el_interes_superior.pdf, consultado el 3 de octubre de 2009, 17:25 hrs.

Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL, disponible en http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp, consultado el 2 de mayo de 2010, 17:00 hrs.

Conferencia de la Haya www.hcch.net, consultada el 3 de marzo de 2010 16:20 hrs.

DE LA REGUERA VALDEROMAR, Juan, Extracto de las Siete Partidas, formado para facilitar su lectura, 2ª edición, Imprenta José Collado, España, 1808, p. 291, documento electrónico disponible en la página web de Google Books en http://books.google.com.mx/books?id=ECRGhnNnQUC&pg=PA291&lpg=PA291&dq=formas+de+prohijamiento+en+las+7+partidas&source=bl&ots=TZaUI4zWw6&sig=N3F54wwOF_0Q8mVVXuD6qlqo43U&hl=es&ei=FQXzTNL5A4OqsAPQtaiwCwsssa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CEIQ6AEwBA#v=onepage&q&f=false, consultado el 26 de noviembre de 2010 20:13 hrs.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, *España, tres milenios de historia*, Marcial Pons, Madrid, 2001, documento electrónico disponible en la página web de la Universidad de Navarra, España, en http://www.unav.es/ilce/histesam/pagina_4.html, consultado el 11 de julio de 2010, 17:00 hrs.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Librería de Rosa, Bouret y Cía. París, 1851, documento electrónico disponible en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/364/6.pdf>, consultado el 13 de marzo de 2010, 20:42 hrs.

FRÍAS-CASTILLO, ____, *El procedimiento administrativo regulado en la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, p.1, documento electrónico disponible en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/Portal/SCJN/RecJur/Becarios/pdf/FRIAS-CASTILLO.pdf>, consultado el 30 de noviembre 2009, 22:46 hrs.

GALINDO GARFÍAS, Ignacio, *El derecho del menor a la tutela*, en *Compilación del coloquio derechos de la niñez*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

GARCÍA DEL CORRAL L., Idelfonso, *Cuerpo del Derecho Civil Romano*, traducción del latín al castellano, Kriegel, Hermann y Ossenbrugüen editores. Barcelona, 1889, documento electrónico disponible en la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=600>, consultado el 9 de febrero de 2010, 20:30 hrs.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio y **CARRANZA**, Elías, *El derecho de menores como derecho mayor*, Costa Rica, 1992, documento electrónico disponible en la página web del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes en <http://www.iin.oea.org/iin/cad/SIM/pdf/mod1/Texto%2016.pdf>, consultado el 14 de septiembre de 2009, 20:00 hrs.

_____, *La Convención Internacional de los Derechos del Niño: Del menor como objeto de la compasión-represión a la infancia-adolescencia como sujeto de derechos*, artículo publicado en *Derecho de la Infancia/adolescencia en América Latina: de la situación Irregular a la protección integral*, documento electrónico disponible en la página web del Instituto Interamericano del Niño en http://www.iin.oea.org/La_convencion_internacional.pdf, consultado el 13 de septiembre de 2009, 16:00 hrs.

_____, *La legislación de menores en América Latina, una doctrina en situación irregular*, documento electrónico disponible en la página web del Instituto Interamericano del Niño, la niña y el adolescente en http://www.iin.oea.org/IIN/cad/Participacion/pdf/La_legislacion_de_menores.pdf, consultado el 22 de septiembre de 2009, 21:00 hrs.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Voto Concurrente Razonado a la opinión Consultiva OC-17 de la Corte Interamericana de los Derechos del Niño sobre “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”*, Del 28 de agosto de 2002, documento electrónico disponible en la página web del Instituto Interamericano del Niño en <http://www.iin.oea.org/Opinion%20consultiva%20voto%20Sergio%20Garcia.pdf>, consultado el 1 de septiembre de 2009, 16:45 hrs.

GÁTICA, Nora y **CHAIMOVIC**, Claudia, *La justicia no entra a la escuela, Análisis de los principales principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño*

artículo publicado en la Revista Semana Jurídica, 13 a 19 de mayo de 2002, versión electrónica disponible en el portal web La Semana Jurídica On-line en <http://www.legalpublishing.cl/ljsj/Default.asp?messaged=3>, consultado el 10 de octubre de 2009 a las 17:30 hrs.

Gobierno Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en la página web de la Presidencia de la República en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades.html>, consultado el 2 de mayo de 2010, 18:24 hrs.

GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, *Los Derechos Fundamentales del Niño en el Contexto de la Familia*, p. 14, Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en el *Congreso Internacional de Derecho de Familia*, celebrado del 22 al 24 de noviembre de 2005, en la Ciudad de México, texto disponible en la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México en <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/familia/pdf/15-153s.pdf>, consultado el 5 de octubre de 2009, 19:41 hrs.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Del seminario-taller Teoría y práctica de la adopción internacional* artículo publicado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/derpriv/cont/3/dtr/dtr3.htm>, 28 de octubre de 2009, 14:10 hrs.

HILBERG, Raul, *The Destruction of the European Jews*, 3ª ed., Yale University Press, 2003, citado en la página web del United States Holocaust Museum, en <http://www.ushmm.org/research/library/faq/details.php?lang=es&topic=03#02>, consultado el 13 de julio de 2010, 22:00 hrs.

Iniciativa que reforma el párrafo sexto y se adicionan los párrafos séptimo y octavo del artículo 4 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, a cargo de la C. Diputada Angélica De La Peña Gómez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentada ante la Cámara de Diputados LVII Legislatura, sesión del martes 27 de octubre de 1998, en Gaceta Parlamentaria, año I, número 144, 26 de octubre de 1998, documento electrónico disponible en la página web de la Cámara de Diputados en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1998/oct/19981026.html#Orden del dia>, consultado el 20 de febrero de 2010 21:00 hrs.

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente, *Concepto de Familia: La familia un sistema*, s/a, presentación disponible en la página web del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente en

http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Lectura%2012_UT_1.PDF, consultado el 30 de septiembre de 2009 12:00 hrs.

LAJE, María Inés, *Los menores de ayer-los niños de mañana*, Revista Anuario, núm. 1, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina, 2000, disponible en [http://bibliotecavirtual.clasico.org.ar/ar/libros/argentina\)cijs\)SEC1010.HTML](http://bibliotecavirtual.clasico.org.ar/ar/libros/argentina)cijs)SEC1010.HTML), consultado el 18 de septiembre de 2009, 20:30 hrs.

Congreso del Estado de Jalisco, Ley de Relaciones Familiares, documento electrónico disponible en www.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Ley%2520sobre%2520relaciones%2520familiares%25201917.doc, 4 de abril de 2010 16:40 hrs.

Comisión para las Adopciones Internacionales en Italia, <http://www.commissioneadozioni.it/es/la-legislación/la-legislación.aspx>, consultado el 30 de abril de 2010, 19:30 hrs.

LIWSKI, Norberto, *La familia como la institución con la responsabilidad primordial para la protección, educación y desarrollo integral del niño, la niña y el adolescente*, XIX Congreso panamericano del niño, 27 al 29 de octubre de 2004, Ciudad de México, documento electrónico disponible en la página web del Instituto Interamericano del Niño en http://www.iincpn.oas.org/Ponencia_conferencistas/Ponencia_Dr_Liwski.htm, consultado el 5 de octubre de 2009, 15:30 hrs.

LÓPEZ MEDEL, Jesús, *Adopción e interés superior del menor*, Diario El País, versión electrónica, 10 de marzo de 2007, documento electrónico disponible en la página web http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Adopcion/interes/superior/menor/elpepisoc/20070310elpepisoc_15/Tes, consultado el 30 de mayo de 2010 13:00 hrs.

MURILLO, María Luisa, *Evolution of codification in the civil law legal system: towards decodification and recodification*, p. 17, documento electrónico disponible en la página web de The Florida State University, College of law, en http://www.law.fsu.edu/Journals/transnational/vol11_1/murillo.pdf, consultado el 15 de febrero de 2010, 20:00 hrs.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, documento electrónico disponible en la página web de la ONU en www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm, consultado el 5 de marzo de 2010, 16:25 hrs.

_____ , *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm>, consultado el 6 de octubre de 2009, 23:00 hrs.

_____ , *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México 10/11/99, CRC/C/15ADD.13.(Concluding Observation/Comments)*, Ginebra, Suiza, 1999, documento electrónico disponible en la página web de la ONU en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CRC.C.15.Add.112.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.C.15.Add.112.Sp?OpenDocument) consultado el 20 de febrero de 2010, 12:10 hrs.

PARRA-ARANGUEN, G., *Reporte explicativo de la Convención de la Haya*, p. 16. Documento electrónico disponible en la página web de la conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado en http://www.hcch.net/index_es.php?act=publications.details&pid=2279&dtid=3, consultado el 25 de abril de 2010 1:30 hrs.

PÉREZ CONTRERAS, María de Monserrat, *La adopción de menores conforme a las reformas de 2000 en materia de Familia para el Distrito Federal*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 110 mayo-agosto 2004, Universidad Nacional Autónoma de México, documento electrónico disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/110/art/art8.htm#N>, consultado el 13 de marzo de 2010 20:00 hrs.

PÉREZ MARTÍN, Antonio, *Los fueros extensos y el derecho común*, *Anales de Derecho*, Número 15, Universidad de Murcia, España, 1997 p. 75-85, consultado en la página web *Revistas Científicas de la Universidad de Murcia*, en <http://revistas.um.es/analesderecho/article/view/81441/78591>, el 13 de marzo de 2010, 22:00 hrs.

Primer Congreso “Gobiernos locales: el futuro Político de México”, organizado por la Red de Investigadores de Gobiernos Locales (IGLOM). México, 1999, documento electrónico disponible en la página web de IGLOM en <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm5/mtema5.htm>, consultado el 2 de mayo de 2010, 18:07 hrs.

Real Academia de la Lengua Española, en línea, www.rae.es.com, consultado el 15 de octubre de 2009 16:00 hrs.

SATIR, Virginia, *Relaciones Humanas en el núcleo familiar*, PAX, sexta edición. México, 1998 y Consejo de Población del Distrito Federal (COPO), información disponible en su página web <http://www.copo.df.gob.mx/>, consultado el 7 de septiembre de 2010, 21:00 hrs.

Secretaría de Derechos Humanos, Gobierno de Argentina, *Los Derechos del Niño, Necesidad de lineamientos de políticas públicas para la protección integral de niños, niñas y adolescentes, Convocatoria para el Diseño del Plan Nacional de Acción*, 2003, documento electrónico disponible en la página web de la Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en www.redlamyc.info/PNA/.../Argentina/PLAN%20Argentina.doc, consultado el 17 de septiembre de 2009, 14:40 hrs.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *Carta Compromiso al Ciudadano*, documento electrónico disponible en la página web del Sistema Nacional DIF en www.dif.sip.gob.mx/Asistenciajuridica/, consultada el 7 de mayo de 2010, 16:00 hrs.

Información Estadística disponible en su portal web en <http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/default.asp?id=41&mnu=41>, consultado el 25 de mayo de 2010, 13:00 hrs.

SUÁREZ, Odalys, MORENO, José, *La familia como eje fundamental en la formación de valores del niño*, s/a, documento electrónico disponible en la página web de la Red de Salud de Cuba en http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/puericultura/la_flia_como_eje_en_la_formacion_de_valores.pdf consultado el 10 de septiembre de 2010, 16:45 hrs.

U.S. Citizenship and Immigration Services, *I am a U.S. Citizen How do I Immigrate and Adopted or Prospective Adopted Child or Help my Adopted Child Become a U.S. Citizen or U.S. permanent resident?*, A3, customer guide, january, 2009. Documento electrónico disponible en la página web de la U.S. Citizenship and Immigration Services, en [http://www.uscis.gov/USCIS/New%20Structure/3rd%20Level%20\(Left%20Nav%20Children\)/Resources-3rd%20level/How%20Do%20I%20Guides/A3en.pdf](http://www.uscis.gov/USCIS/New%20Structure/3rd%20Level%20(Left%20Nav%20Children)/Resources-3rd%20level/How%20Do%20I%20Guides/A3en.pdf), consultado el 14 de mayo de 2010, 12:10 hrs.

VILLAR TORRES, Martha Isabel, *Interés superior del menor, significado y alcances*, artículo publicado en el portal web del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, disponible en <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/255.pdf>, consultado 28 de septiembre de 2009, 14:10 hrs.

Otras fuentes

BAGLIETO, Christina, Conferencia impartida en el 2º “*Retos y Perspectivas de la Adopción en la Legislación Nacional*”, organizado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Hotel Camino Real Polanco, Ciudad de México, 27 de noviembre de 2009.

CRESPO RUIZ, Trinidad, *Evaluaciones a solicitantes de adopción*, ponencia presentada durante las *Clínicas de Adopción Internacional*, evento organizado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 17 de diciembre de 2010, Ciudad de México.

Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, Información proporcionada al Sistema Nacional DIF en materia de adopción, octubre de 2010.

Entrevista realizada a la Licenciada María Eugenia Sandoval, Licenciada en Trabajo Social por la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, 26 de mayo de 2010, 17:00 hrs.

MEJÍA ALCANTARA, ARES NAHIM, *Guía de Buenas Prácticas sobre la aplicación del Convenio de la Haya de 1993*, ponencia presentada durante las “Clínicas de Adopción Internacional”, organizadas por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, agosto-diciembre de 2010, Ciudad de México.

RÍOS TARÍN, Mónica, Conceptos y procedimiento de la *adopción internacional*, ponencia presentada durante las “Clínicas de Adopción Internacional”, organizadas por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, agosto-diciembre de 2010, Ciudad de México

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Base de datos Expedientes de Adopción Nacional, 1998 -2009.

_____, Base de datos Expedientes de Adopción Internacional, 1998 – 2009.

_____, *Legislación en Materia de Adopción en las Entidades Federativas*, investigación realizada por la Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional, 2009.

Legislación

Código Civil para el Distrito Federal

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Convención sobre la Protección de Menores y de Cooperación en Materia de Adopción Internacional.

Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores

Convención sobre los Derechos del Niño

Convención sobre los Derechos Humanos

Decreto de fecha 29 de diciembre de 2009, que reforma los artículos 146, 237, 291 bis, 294, 391 y 724 del Código Civil para el Distrito Federal

Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Ley de Asistencia Social

Ley General de Salud

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

Lineamientos del Consejo Técnico de Adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Manual de Procedimientos de la Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional, Sistema Nacional DIF.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Reglas de Operación del Programa de Atención a Familias y Población vulnerable 2010.