

## INTRODUCCIÓN

Dentro de los múltiples temas que en nuestro país requieren atención inmediata del gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil se encuentra el de la niñez.

Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) del año 2005, en México había 1.6 millones de niños en condición de orfandad, atribuible a múltiples causas: por abandono de los padres, por muerte accidental y súbita de éstos, por enfermedad, por muerte post-parto, entre otras.

Por su parte el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en un “Diagnóstico de la Adopción en México” dio a conocer que en nuestro país operan 657 casas hogar en las que se encuentran internados 28,107 niños, cifra que va en ascenso, ya que según una proyección del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI) y del Consejo Nacional de Población (CONAPO) dicha cifra llegará a 30,365 niños para el año 2015.

De esos menores, el 23% tiene hasta 6 años de edad, mientras el 77% restante tiene entre 7 y 18 años. A su vez, del total de menores atendidos en los albergues, 11,075 se encuentra en situación de desamparo, de los cuales únicamente 517 tie-

nen resuelta su situación jurídica, la cual permite que puedan ser dados en adopción. Quedan entonces más de diez mil menores en el país que en estos momentos no tienen resuelta su situación jurídica —pérdida de patria potestad por el procedimiento legal correspondiente o su registro como expósitos— para que puedan ser dados en adopción.

Estos datos sin embargo no pueden ser tomados como definitivos ya que el propio DIF Nacional reconoció que no todos los sistemas estatales y municipales del propio DIF respondieron a la solicitud de información requerida por medio de la cédula de información estatal sobre adopciones que sirvió para elaborar el diagnóstico, por lo que las anteriores cifras deben ser mayores, y sin embargo ya nos muestran una realidad de desatención hacia la adopción, ya que no hay esfuerzos gubernamentales suficientes para resolver la situación jurídica de los menores albergados, que permita reinstalarlos en el seno de su familia o buscarles una familia sustituta por medio de la adopción.

La desatención anterior también se observa en el propio Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, dicho fondo ha publicado diversos documentos e informes sobre la niñez en México y el mundo y no se observa en ellos referencia alguna a la adopción.

Así, podemos citar “La infancia y los objetivos de desarrollo del milenio”; el informe titulado “Estado mundial de la infancia 2008” y el “Informe anual 2007 UNICEF México”. En todos ellos

el tema de la adopción está ausente, no se le trata como parte de alguna estrategia que el propio Fondo o sus países integrantes estén implementando para favorecer las mejores prácticas al respecto o lograr mejoras legislativas y procedimentales que incidan para disminuir la orfandad, el desamparo o el incremento en el índice de institucionalización de menores en México y el mundo; tampoco es un tema que estos informes denuncien por las omisiones o tareas incumplidas. Esta indiferencia hacia el tema nos hace entender que las labores en favor de la niñez no han llegado aún a la adopción; ¿cuándo llegará su turno?, ¿cuándo veremos cumplida la hora de la adopción?



## I. FALTA UN DIAGNÓSTICO, NO HAY UNA POLÍTICA PÚBLICA EN FAVOR DE LA ADOPCIÓN

Si partimos de la Convención sobre los Derechos del Niño (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991) y de la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional (*Diario Oficial* del 24 de octubre de 1994) entre otros, encontramos que el Estado Mexicano ha sido omiso en el cumplimiento de la obligación fundamental que tiene de garantizar y hacer efectivo el derecho de todo niño a crecer en el seno de una familia para el sano y completo desarrollo de sus capacidades.

Este incumplimiento del Estado Mexicano puede observarse por una doble omisión.

La primera es la relativa a la permanente institucionalización de los menores, que llegan a algún albergue público o atendido por particulares, a partir de una nutrida variedad de causas que originan este internamiento, con fines de protección y asistencia de los menores en las distintas regiones de nuestro país.

En estos albergues el Estado cumple con la obligación de proteger la vida, la salud y de velar por el sustento de los menores que se encuen-

tran en estado de peligro, contando muchas veces con la coadyuvancia de la sociedad civil, la cual a través de albergues sostenidos económicamente, administrados y operados por particulares, ya sean asociaciones o personas físicas complementan la labor asistencial del Estado a este respecto.

La segunda omisión se observa en la falta de una política pública que procure con prontitud y oportunidad reintegrar al menor a su entorno familiar o bien promueva su adopción, en ambos casos a través de la vía legal conducente, siendo el segundo de estos casos el que ahora nos ocupa.

Un menor después de ser destinado a un albergue, tiende a vivir ahí en forma permanente, sufriendo abandono por sus padres, sin que el albergue o institución privada que lo cuida deduzca las acciones legales que corresponden a fin de liberar su situación jurídica que le permita ser dado en adopción. Tratándose del caso de abandono o exposición del menor esto significaría el procedimiento de exposición judicial que corresponda, y una vez logrado lo anterior, habiéndose declarado al menor como expósito, dejar al mismo en la posibilidad legal de que sea adoptado.

La omisión descrita es atribuible a los albergues tanto públicos como privados. En ambos casos se traduce en un claro y evidente incumplimiento del Estado Mexicano respecto de una obligación, lo cual significa que el menor no vea cumplido su derecho a vivir en el seno de una

familia para dar cumplimiento al fundamental derecho que todo menor requiere ver cumplido: crecer en el seno de una familia.

La omisión de las casas de internamiento particulares difiere de la de los albergues del estado ya que las primeras no están legitimadas a promover los procedimientos legales como son los de pérdida de patria protestada o exposición de menor. Sólo podrán intervenir en juicio en favor de los menores cuando un juez les ha conferido la tutela o custodia provisional, acorde a lo establecido en los artículos 450 bis, 460, 468 y demás relativos y aplicables del Código Civil para el Distrito Federal.

En cambio las autoridades administrativas que determinaron el internamiento de un menor o lo mantienen en el albergue tienen la obligación de proveer en la esfera jurídica para que su situación legal resguarde sus derechos y los haga cumplir. Pero no sucede así en muchos casos; ni la Procuraduría General de Justicia, ni el DIF, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia o los albergues dependientes de estas instituciones cumplen esta encomienda de ley.

Doble omisión además porque se extiende y prolonga la indeterminación para resolver la situación jurídica del menor institucionalizado y porque este confinamiento no se encauza a reintegrar al menor al seno de su familia o hacia una nueva familia a través de la adopción; tratándose de menores registrados por su madre o bien por ambos progenitores, el procedimiento legal que le permitiría al menor ser adoptado se traduce en la

promoción judicial de pérdida de patria potestad, para que sea el juez de lo familiar el que determine que el padre, la madre o ambos no tienen ya el vínculo con el menor que impide su entrega en adopción.

Al respecto el art. 444 del Código Civil para el Distrito Federal establece los casos en que la patria potestad se pierde:

“ART. 444.—La patria potestad se pierde:

I. Cuando el que la ejerza sea condenado expresamente a la pérdida de ese derecho;

II. En los casos de divorcio, teniendo en cuenta lo que dispone el artículo 283;

III. En el caso de violencia familiar en contra del menor, siempre que ésta constituya una causa suficiente para su pérdida;

IV. El incumplimiento reiterado de la obligación alimentaria inherente a la patria potestad;

V. Por la exposición que el padre o la madre hicieren de sus hijos;

VI. Por el abandono que el padre o la madre hicieren de los hijos por más de seis meses;

VII. Cuando el que la ejerza hubiera cometido contra la persona o bienes de los hijos, un delito doloso, por el cual haya sido condenado por sentencia ejecutoriada, y

VIII. Cuando el que la ejerza, sea condenado dos o más veces por delito grave.”

Muchos de los casos de menores institucionalizados tienen como causa del internamiento precisamente los casos previstos en las fracciones anteriores.

A este internamiento sobreviene el abandono



y el desapego con que los padres obsequian a sus hijos, situación que suele prolongarse por largos períodos, incluso de años.

¿Qué sucede durante estos períodos prolongados de internamiento y abandono *de facto*? ¿La institución que alberga promueve la pérdida de la patria potestad, o coadyuva con la autoridad administrativa legitimada y obligada a ello con el doble efecto de sanción a los padres que causaron daño a sus menores hijos y de prerequisite cumplido para que el menor pueda ser dado en adopción?

Nada de esto, en múltiples casos. Al acogimiento del menor se sigue únicamente la provisión del albergue para asistirlo materialmente, proveerlo por ello de alimentos, de un espacio para que habite, de ropa, y formalmente inscribirlo en la escuela primaria que suele funcionar intramuros del propio albergue. Pero nada se hace o muy poco que tenga qué ver con iniciar un expediente que determine la fecha y causa de su ingreso, el nombre del menor, la identidad de sus padres, sus condiciones generales de salud, en lo posible (y siempre deseable) el señalamiento de cuales documentos o signos de identidad acompañan al menor, el número de la averiguación previa —en su caso— que se sigue contra sus padres o terceros y que se vincula con su orden de internamiento, etc. Nada o muy poco que se traduzca en que se promueva la pérdida de patria potestad que coloque al menor en la antesala de la adopción, cumpliendo puntualmente los requisitos legales del caso. La triple P que debería

ser el signo distintivo de la segunda etapa de estancia de un menor en el albergue (Pérdida de Patria Potestad) se traduce en apatía, indiferencia y falta de acción oportuna para lograr que un niño, en el menor tiempo posible pueda ver resuelta su situación jurídica que posibilite darlo en adopción. Mientras más temprano suceda lo anterior en la vida del menor, mayores serán las posibilidades de que sea adoptado.

Pero tenemos que las autoridades encargadas de velar por los derechos de los menores solo cumplen con la obligación legal de asistirlo materialmente, pero no con la obligación de asistirlo legalmente, dejándolo en estado de indefinición legal al interior del albergue. Estas autoridades son el propio Sistema Nacional del DIF, el DIF Estatal o Municipal, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Instituto Estatal de Familia y los Consejos Tutelares de Menores que funcionan en los Estados.

## II. LA ADOPCIÓN, ¿UN PROBLEMA DE LEYES?

Existe la creencia generalizada entre un gran número de personas que adoptar es muy difícil. Se cree además que hacerlo entraña someterse a un procedimiento largo, incierto en su resultado, poco claro y lleno de trámites.

En una reciente encuesta levantada con motivo de un estudio de opinión elaborada por el Centro de Estudios de Adopción, Asociación Civil, se observó que en la zona metropolitana de Guadalajara el 87% de la población encuestada considera que adoptar es algo muy difícil, tardado y que no siempre garantiza el resultado.

Tengo dos consideraciones qué hacer al respecto.

La primera es que hacen falta datos y estudios que nos permitan conocer el origen de esta creencia, más allá de que podamos constatar a nivel social que un número considerable de personas que desean adoptar desisten antes de siquiera iniciar formalmente los trámites respectivos, y otras más lo hacen antes de concluir con los mismos.

¿Por qué sucede algo así? Sería deseable conocer a detalle qué ha generado esta percepción para luego hacer un análisis del tema y obtener

un diagnóstico bien logrado que nos oriente a tomar mejores decisiones al respecto.

La segunda, es que considero necesario precisar en qué consisten los trámites de adopción.

Para ello es necesario recordar que la materia de adopción es competencia local, esto es, se trata de una materia no conferida como facultad a la Federación y que por lo tanto está legislada en todos los códigos civiles de cada entidad federativa y del Distrito Federal, excepto en los estados de Hidalgo, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas, en los cuales el tema pasó a formar parte del contenido de sendos Códigos Familiares, todos llamados así salvo el caso de Hidalgo, que llamó “Ley para la Familia” al ordenamiento respectivo.

De lo anterior resulta que no existe un modelo legislativo único ni un modelo administrativo unificado al respecto.

A lo anterior habría que añadir que a la adopción concurren como actores el gobierno y la sociedad civil.

El primero lo hace a través de la llamada autoridad central en el tema, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que en cada estado es responsable de los menores que se encuentran en algún albergue operado por la propia institución y cuya adopción sea solicitada. Participan de modo adicional en la adopción, los albergues de la Procuraduría General de Justicia de cada entidad federativa (o Fiscalía General del Estado, como se denominó por ejemplo recientemente en el Estado de Coahuila) o de algún otro

organismo del Estado como sucede con el Hospicio Cabañas, por citar un caso muy conocido en Guadalajara, Jalisco, y que tienen bajo su cuidado a menores considerados en “estado de peligro” y respecto de los cuales se ha conferido en ocasiones la guarda y custodia a la Institución que los resguarda, por resolución judicial.

Dichos menores se incorporan a estas instituciones por la intervención de la Procuraduría General de Justicia en virtud de sufrir abandono por parte de sus padres (o madre únicamente, en múltiples casos) por maltrato físico, porque son encontrados en situación de calle, porque son orillados a prostituirse o drogarse y demás situaciones análogas que ponen en riesgo su integridad física, su salud o su adecuado desarrollo social.

Con lo anterior resulta que en la adopción de un menor institucionalizado en un albergue del Estado, se necesita la participación y coordinación de diversas entidades como las mencionadas, a las cuales habría que añadir, según la legislación del estado lo contemple, de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, del Consejo Tutelar para Menores y del Instituto Estatal de la Familia dado que dichas dependencias estatales tienen, al igual que las mencionadas con anterioridad, la obligación de velar por el bienestar de los menores y garantizar el cumplimiento de sus derechos siendo parte en los procesos de adopción correspondientes.

Hasta el momento estamos hablando de un trámite administrativo de integración de un expe-

diente para adopción ante el Sistema Estatal del DIF de que se trate, en el que tendrán intervención distintas autoridades administrativas estatales.

Por otro lado conviene mencionar que la adopción es una materia en la que los particulares han tomado una participación muy importante.

Existen en todo el país una gran cantidad de albergues para menores, y de los 657 que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia menciona en su Diagnóstico de la Adopción en México de 2007, un porcentaje mayoritario son albergues particulares, sostenidos por Asociaciones Civiles o por Instituciones de Asistencia Privada que de manera altruista se encargan de la asistencia de dichos menores. En ocasiones se le confiere a la institución que acoge al menor la tutela o la guarda y custodia del mismo, por resolución judicial.

Estas mismas instituciones privadas participan en los procedimientos de adopción que son promovidos respecto de los menores que tienen bajo su cuidado, fáctica o jurídicamente hablando.

Tenemos con todo esto que la adopción deber ser entendida como un procedimiento público o privado, atendiendo a uno u otro supuesto según lo expuesto anteriormente.

En ambos casos, la tutela del Estado y la rectoría del mismo en el tema se cumple con la participación que la ley da a los órganos administrativos como por ejemplo el Sistema Estatal del DIF o la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, y finalmente con el desahogo del proce-

dimiento judicial respectivo ante los jueces de lo familiar.

La adopción de un menor implica entonces un procedimiento administrativo público o privado y un ulterior procedimiento judicial ante un juez de lo familiar.

Será entonces necesario distinguir y entender que el procedimiento público será tramitado ante el Sistema Estatal o Local del DIF y desahogado ante el Juez de lo Familiar en turno y que el procedimiento privado se desarrolla integrando un expediente ante el albergue o institución privada que cuida del menor y de igual manera desahogado ante el Juez de lo Familiar, amén de que existe la posibilidad —minoritaria— de que a la adopción acudan al juez de lo familiar únicamente los padres biológicos y los solicitantes de la adopción, individualmente hablando o como pareja, como futuros padres adoptivos.

En la integración administrativa y privada del expediente, encontramos que cada Institución establece sus propios requisitos y criterios, lo cual deriva en que el tiempo para iniciar y concluir esta fase del proceso es muy variable. Hay instituciones privadas que aceptan solicitudes de adopción únicamente por parejas casadas y otras más admiten tal petición de personas solteras; hay instituciones que ponen especial cuidado en la selección de la persona que pretende adoptar y le piden someterse a diversas pruebas de carácter psicológico y de trabajo social y otras más encuentran importante cuidar el entorno

familiar del que procede la pareja o persona solicitante.

Tenemos entonces un modelo administrativo público y otro privado de adopción, entendiendo por tal el proceso de integración de un expediente de idoneidad de los solicitantes de la adopción ante los órganos de gobierno o ante el albergue o institución privada que tiene al menor bajo su cuidado. En algunos estados, como sucede en el Estado de México, cubiertos los requisitos administrativos se expide al interesado un Certificado de Idoneidad por parte del Consejo Mexiquense de Adopciones el cual es un órgano de gobierno creado por decreto del poder ejecutivo estatal que tiene entre sus funciones coadyuvar y conocer de las adopciones que se promueven y tramitan en el estado y cuya conformación plural busca cuidar el interés superior del menor a este respecto, ya que forman parte de dicho Consejo representantes de los tres poderes locales como son el DIF del propio estado, la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Tribunal Superior de Justicia y de las organizaciones de la sociedad civil que promueven la adopción en dicha entidad federativa.

Aunque los requisitos de un expediente administrativo son muy parecidos en la adopción pública y en la privada, varían grandemente en la forma y términos de su desahogo, lo cual genera la percepción en la población de que la adopción es un trámite tardado, lleno de trámites e incierto en su conclusión.

Ahora bien, al concluir la etapa llamada ad-



ministrativa debe iniciarse la etapa judicial o de proceso judicial, en todos los casos ante el juez de lo familiar que compete.

A este respecto tenemos qué establecer que los jueces de lo familiar, amén de la autonomía jurisdiccional de que gozan, tienen ante sí la obligación de proveer en el trámite del juicio de adopción todo lo que consideren conveniente o necesario para preservar ante todo el interés superior del menor, lo que se traduce en que no hay propiamente hablando un modelo judicial único de adopción, e incluso encontramos que existen jueces de lo familiar que se muestran re-nuentes y hasta contrarios a los procedimientos de adopción, que someten a duros cuestionamientos a las madres biológicas que concurren al procedimiento para dar su consentimiento con la adopción de sus hijos.

Actualmente hay en el Senado de la República un proyecto de Ley Federal de Adopción, que sería deseable contemplara a la misma como una materia a la que hace falta proveer de uniformidad, claridad y sencillez, en la medida que la prudencia dicte, en la que siempre debe prevalecer y se haga valer el interés superior del menor.

En el estudio “La Institucionalización en Jalisco vulnera al derecho del niño a crecer en una familia” publicado por el Centro de Estudios de Adopción, Asociación Civil, en 2009 (ver [www.cdea.org.mx](http://www.cdea.org.mx) *op. cit.*, p. 4) se establece que:

**“la experiencia dicta que un periodo largo de institucionalización, lejos de ofrecer ventajas en la formación del niño, limita su desarrollo físico, psicomotriz, social y de su personalidad, sin embargo ha sido una práctica común para dar respuesta a las carencias que pudieran tener los menores de edad por abusos, orfandad o falta de recursos.”**

### III. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MENOR: CAUSA Y EFECTO QUE PRIVA DE DERECHOS Y OPORTUNIDADES

La pregunta puede parecer obvia: dado lo anteriormente expuesto, ¿Por qué permanecen los menores tanto tiempo en los albergues?, ¿por qué no se promueve su reincorporación a su familia o su inserción a una nueva familia?

La respuesta no puede pisar el terreno de lo obvio, porque la causa y el efecto se entremezclan, al punto de perderse de vista cuál es una y cuál es el otro, ¿Un menor permanece en un albergue porque no hay quien lo adopte? o bien: como permanece mucho tiempo en un albergue, ¿se pierde la ocasión de que alguien lo adopte?

Se tiene acreditado que un menor de 6 años en adelante ve reducidas considerablemente sus posibilidades de ser adoptado. En México, durante 2006 se adoptaron 1922 menores en el país, de los cuales un 98% eran menores de 3 años, y el 94% del total de adopciones fueron por nacionales (parejas o personas adoptantes mexicanas) y el resto internacionales.

Por otro lado, carecemos en nuestro país de datos actualizados sobre el número de menores

que habitan en los 657 albergues públicos y privados, y carecemos asimismo de información acerca de su edad, de las causas de su internamiento, y de la misma manera de la situación jurídica que los mantiene bajo la protección del Estado, o simplemente en un internamiento voluntario o de mera asistencia.

Pero sí sabemos que la mayor incidencia en la adopción se presenta en los menores de 3 años.

Hay voces que se han levantado en contra de la institucionalización de los menores, señalando que la permanencia de un menor en un albergue o institución análoga impide el sano y completo desarrollo de las capacidades del menor ante la falta permanente de un padre y una madre que cuiden de él y la falta asimismo de una familia que proporcione al menor un entorno adecuado para su crecimiento y madurez social y emocional.

“Históricamente el encasillamiento de los menores en la categoría de riesgo material o moral ha servido para igualar sus problemáticas e incluirlos dentro de los sistemas de vacantes de los asilos asistenciales e institutos penales, desmembrando sus familias, separando a los hermanos, desregionalizándolos en espacios alejados de su escuela y de su barrio, congregados en pabellones de tipo carcelario y privados de amor, abrazos y contacto con el medio exterior. Les han sido coartados sus derechos, su identidad, su espacio, el desarrollo de sus potencialidades y el acceso a la igualdad y justicia sociales.

Sin embargo, los verdaderos niños abandona-

dos, un 10% del total, han sido denostados como abandonados o delincuentes, tratándolos como tales y justificando la privación de libertad por parte de los sistemas judiciales y organismos encargados de esta población. De mayores, en un 80% han continuado su internación en las prisiones o dentro de los psiquiátricos denominados ‘picadoras de carne’ con mayoría de personas solitarias y abandonadas producto del desmembramiento familiar y social a que los sometieron los funcionarios del Estado” (Dubaniewicz, Ana María, *La internación de menores como privación de la libertad*, Dunken, Argentina, 2008, p. 127).

Estos menores internados son llamados los bebés, niños y adolescentes muertos que forman los sistemas de internamiento que funcionan en los países, situación que provoca en muchos de ellos depresión, melancolía, desapego emocional, desarraigo social y falta de identidad, teniendo un sentido de identidad solo grupal pero no individual.

Estos sistemas de internamiento que funcionan en América Latina son semilleros de delincuencia o de futuros jóvenes o adultos incitados inconscientemente a la repetición de su abandono sobre sus hijos.

A todos ellos:

“una vez egresados, no les es posible reclamar legalmente por su privación de libertad pasada, cuando de bebés, niños y adolescentes no han tenido ni la conciencia ni los medios para hacerlo. Menos aún la salud mental necesaria para discri-

minar que su abandono no ha sido por su causa” (*op. cit.*, p. 8).

La experiencia dicta que un período largo de institucionalización, lejos de ofrecer ventajas en la formación del niño, limita su desarrollo físico, psicomotriz, social y de su personalidad.

Según el estudio del Centro de Estudios de Adopción, A.C. “La institucionalización en Jalisco vulnera el derecho del niño a crecer en una familia”, publicado por dicho organismo en 2009, (*cf.* [www.cdea.org.mx](http://www.cdea.org.mx)) durante el periodo de institucionalización se ponen en juego varios procesos trascendentes en la vida del niño como:

1. La pérdida del vínculo afectivo frente al proceso de establecimiento y conservación del mismo.
2. La pérdida de identidad y desvalorización, en oposición al proceso de construcción y conservación de la propia identidad y de la autoestima.
3. La pérdida de referentes sociales en oposición al proceso de establecimiento de relaciones sociales positivas y estables que permitan al individuo sentirse miembro de un grupo.
4. El desarraigo y marginación frente al proceso de inserción en la realidad, y el dominio de los mismos mediante su conocimiento.

Por ello, la institucionalización por períodos prolongados tiene repercusiones en los niños, mismas que se manifiestan en tres perfiles: psicológico, pedagógico y sociológico.

En el perfil psicológico, el niño institucionalizado muestra baja autoestima, la sensación de abandono le hace creer que no vale y que no merece ser amado. La autoestima, elemento básico en la formación de la personalidad del niño si no siente aprecio de sí mismo, tendrá un reflejo pobre en su persona y temerá por su abandono. El niño sentirá excesiva timidez que se traducirá en déficit para establecer relaciones interpersonales, tendencia que le llevará a tratar de escapar y evitar cualquier contacto social con otras personas, así como frustración, ya que el niño institucionalizado presenta poca tolerancia a la misma porque ha vivido en constante relación a ésta y porque no se le ha enseñado a manejarla. Emocionalmente son niños inseguros, presentan muchos miedos, desconfianza, retraimientos afectivos, tendencia a la depresión, demandantes de atención, fantasean afectivamente, no expresan sus emociones y en cuanto al contacto físico se van a los extremos, o son muy melancólicos o presentan nula tolerancia al contacto.

En el perfil pedagógico su nivel cognitivo es menor que el promedio porque reciben estímulos limitados, su desarrollo psicomotor está por debajo de la media y tienen retardo —generalmente hablando— en el lenguaje por el abandono pedagógico sufrido, causado muchas veces por la falta de motivación de los cuidadores o maestros. Su rendimiento escolar también es menor, por el poco seguimiento que se da a sus tareas escolares y porque muchas veces las afectaciones psi-

cológicas y emocionales son más fuertes que el interés por estudiar.

En el perfil sociológico, su manera de relacionarse se ve afectada ya que los escenarios en los que podría desenvolverse se reducen a la institución y a la escuela —en el mejor de los casos— limitándose sus posibilidades de aprender y socializar. Presentan gran dificultad para tomar decisiones sencillas, son introvertidos, reportan sentimientos de desesperanza, pocas veces piden ayuda, son inflexibles ante algunas situaciones por el tipo de reglas a las que están expuestos así como retardo en el desarrollo de su personalidad social por la falta de contacto con otros actores sociales.

Aunado a lo anterior, se ha propuesto declarar la institucionalización de un menor como un delito de lesa humanidad; el internamiento permanente resultaría así una forma de privación ilegal de su libertad y traería consigo la pérdida de oportunidades para que un menor pueda insertarse en una sociedad que tiende a rechazarlo y señalarlo, con evidente violación a sus derechos humanos, situación que está proscrita por el Art. 2º del Código Civil para el Distrito Federal:

“La capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer. A ninguna persona por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, carácter físico, discapacidad o estado de salud, se le podrá negar un servicio o



prestación a la que tenga derecho, ni restringir el ejercicio de sus derechos cualquiera que sea la naturaleza de éstos.”

Sería ésta una forma de discriminación, un poco más sutil que otras más obvias, pero igualmente deleznable.

Existe la hipótesis de que hay una relación estrecha entre institucionalización del menor y su posterior participación en actos delictivos. Institucionalización y criminalización, un binomio que conceptual e hipotético tendría que ser estudiado, ya sea para desecharlo o confirmarlo.

Que un menor institucionalizado pase a delinquir a partir de su salida voluntaria o forzada del albergue que lo vio crecer para terminar en muchas ocasiones en las cárceles, es un tema que debe interesar más al Derecho, a las demás Ciencias Sociales, al Gobierno y a las organizaciones de la sociedad civil.



## IV. CARÁCTER INDIVIDUAL DE LA ADOPCIÓN

El Código Civil para el Distrito Federal establece que:

“El mayor de edad, LIBRE DE MATRIMONIO, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar uno ó más menores o a un incapacitado, aún cuando éste sea mayor de edad, siempre que el adoptante tenga diecisiete años más que el adoptado...”.

Al respecto, el Art. 392 establece: “nadie puede ser adoptado POR MÁS DE UNA PERSONA, salvo en el caso previsto en el artículo anterior”.

¿Por qué existe este aspecto restrictivo en la adopción?

Sin duda es una reminiscencia del Derecho Romano, en el cual la adopción se concedió en principio al *PATER FAMILIAE*, concediéndose a la mujer el derecho de adoptar hasta la época de Justiniano (siglo VI d.C.)

Pero también, dado que la adopción es una figura reparadora de la orfandad o de la falta de descendencia de un *sui juris*. En cuanto a la orfandad, podemos entender los fines humanitarios y asistenciales que animaron a los romanos a establecer la adopción, distinguiendo entre *adoptio plena* y *minus plena*; la primera se refiere

a la adopción de un miembro de la propia familia, incorporando así a un sobrino o un nieto por ejemplo, a la posición social y jurídica de hijo; y la segunda es la que posibilitó incorporar como agnado a una persona ajena a la propia familia o gens.

Por lo que hace a la falta de descendencia, cabe recordar que ello acarrearía la pérdida del culto familiar y la ruptura en la línea sucesoria sanguínea y jurídica, algo oprobioso para un *sui juris* o ciudadano romano.

El papel preponderante que el varón tuvo en la vida social romana y también en las relaciones jurídicas terminan por explicar que únicamente pudieran adoptar los varones, situación que permaneció por largo tiempo vigente bajo las épocas monárquicas, republicana y del principado y dominado.

## V. LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL, EN EL REZAGO Y CASI OLVIDO

El Código Civil para el Distrito Federal establece en el Art. 410 que la adopción internacional es:

“la promovida por ciudadanos de otro país, con residencia habitual fuera del territorio nacional; y teniendo como objeto incorporar en una familia, a un menor que no puede encontrar una familia en su propio país de origen”.

México ha suscrito diversos tratados que reafirman la cooperación internacional, el intercambio de información y la voluntad de nuestro país de insertarse en el creciente movimiento en favor de la adopción intercultural e interracial.

La baja incidencia de adopciones en México, ya sea de personas extranjeras que buscan adoptar un menor mexicano, como de ciudadanos mexicanos que buscan adoptar un menor en otro país obliga a preguntarnos una vez más por las causas para determinar si nos encontramos donde debemos y queremos estar o es necesario encaminar esfuerzos para trasladarnos a escenarios diferentes.

Con una mayor cooperación internacional, muchos menores mexicanos discapacitados o cuyo rango de edad los descalifica *de facto* en

nuestro país para ser adoptados, podrían encontrar un hogar que los acoja.

¿Qué esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil hay al respecto? Pocos, insuficientes. Hace falta voluntad política desde el gobierno federal para impulsar por la vía diplomática y de la promoción-país a México como un actor importante en la adopción internacional. No es sencillo que una organización humanitaria extranjera se acerque a nuestro país para proponer como padres adoptantes a parejas de otros países que en su lugar de origen no encuentran un menor para adoptar y que han cumplido adecuadamente con los requisitos que la autoridad central de su país les ha pedido para adoptar a un menor. No es sencillo porque México no está bien posicionado al respecto; porque la multitud de trámites y el diverso y complejo número de instituciones oficiales que participan y deben coordinarse al respecto hacen desistir del tema. A este respecto, hay un mayor número de adopciones internacionales promovidas por organismos privados en nuestro país de las que se promueven y obtienen por la intervención de las autoridades en la materia.

Aún cuando México contempla la adopción internacional en el Código Civil Federal y en el Código Civil para el Distrito Federal así como en la mayoría de los Códigos Civiles de las entidades federativas y que nuestro país ha suscrito y ratificado las principales convenciones sobre el tema, la baja incidencia que presenta nos revela la existencia de un problema al respecto.

La adopción internacional promovida por ciudadanos de otro país con residencia habitual fuera del territorio nacional y la adopción promovida por ciudadanos de otro país con residencia permanente en el territorio nacional, así como las define el Art. 410 e del Código Civil para el Distrito Federal, no se realizan con la frecuencia esperada para un país como México, que por el número de su población genera un importante número de niños huérfanos, abandonados, de embarazos no deseados o simplemente de madres solteras que desean dar en adopción a su hijo al que no pueden atender. Y que genera, además de lo anterior, un número importante y creciente de menores con discapacidad o que presentan alguna enfermedad o padecimiento que hacen necesaria la atención médica del caso, situaciones todas ellas que invitan a los extranjeros a adoptar a estos menores, sin importar su nacionalidad, raza o idioma.

La amplia experiencia que se observa en países como España e Italia en la adopción internacional revela la tendencia, que se generaliza entre los países con mejor posición económica que la nuestra, de adoptar menores en las circunstancias descritas. ¿Y México? Básicamente hablando, no es conocido ni recomendado para que los ciudadanos de otros países busquen adoptar un menor mexicano.

Las hipótesis que permitan explicar esta falta de interés hacia nuestro país tratándose de adopciones internacionales giran en torno a la presencia de factores como:

a) Desconocimiento sobre los trámites administrativos de la figura de la autoridad central en la adopción en nuestro país, pues no se sabe dentro y fuera del país si es competente el DIF Nacional, el Estatal, el Municipal o alguna otra autoridad.

b) Incertidumbre en los plazos de duración del trámite, que colocan al extranjero que desea adoptar a un menor mexicano en la incómoda situación de desconocer cuánto tiempo debe permanecer en México, hasta concluir la adopción.

c) Falta de difusión por parte de la cancillería mexicana sobre los alcances de la legislación mexicana en el tema, entre los países en los que recurrentemente sus connacionales se muestran proclives a adoptar fuera de sus fronteras, amén de la falta de una estrategia diplomática de difusión sobre las condiciones y requisitos para adoptar en México.

Resulta desalentador comprobar que es países europeos existen convenios de colaboración por los cuales los gobiernos asumen obligaciones puntuales para favorecer la adopción internacional y establecen mecanismos de cooperación bilateral o multilateral al respecto, y en cambio en México observamos pasivamente estos avances sin una estrategia clara de participación, porque no existe voluntad política de hacerlo, como desalentador también nos resulta conocer las innovaciones legislativas que se aprueban en otros países y que en el nuestro apenas si conocemos, y no llegamos a entender adecuadamente cuando ya las queremos incorporar a nuestro marco le-



gal como sucede por ejemplo con la propuesta recientemente presentada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para crear las “*baby box*” o incubadoras de abandono en anonimato, a instalarse en caso que prospere la iniciativa de ley, en los centros hospitalarios a efecto de que la madre deposite en ellas al bebé que ha tenido y al que no desea o quiere cuidar , a fin de que sea el gobierno quien provea a su inicial cuidado y posterior entrega en adopción.

Esta idea viene sin duda de leyes europeas como la Italiana sobre Maternidad Subrogada o parto en anonimato proveniente del Decreto Presidencial 396/2000.

En dicho decreto se establece primeramente que el nacimiento de un hijo es un evento extraordinario que afecta la vida emocional y racional de la madre, reconociendo que no todas las mujeres tienen suficiente capacidad emocional para la maternidad, un tema que por su complejidad merece escucha, comprensión y reconocimiento por parte del Estado.

Asimismo el Decreto presidencial 396/2000 establece que durante el embarazo, la mujer debe contar con ayuda para protegerla así como al feto, a fin de evitar decisiones apresuradas y dramáticas al momento del nacimiento.

Por ello este Decreto plantea que en el hospital, en el momento de la entrega del bebé hay necesidad de garantizar la máxima confidencialidad sin comentarios de culpabilidad a fin de garantizar que la entrega se mantenga en anonimato.

El Art. 30, apartado 2 del Decreto menciona-

do establece que la mujer que no reconoce y el bebé son los dos sujetos que la ley debe proteger, entendidos como individuos distintos y con derechos específicos. En el apartado mencionado se garantiza la asistencia del bebé y su protección jurídica quedando el nombre de la madre en secreto para siempre y en el registro del nacimiento del infante se asienta “nacido de mujer que no puede ser nombrada”.

Es por ello que una vez que la madre entrega al niño al hospital bajo la protección de este Decreto la declaración del nacimiento debe ser hecha por el médico, por un fiscal especial, la madre (en caso que desee hacerlo) u otra persona que haya atestado el nacimiento “respetando la voluntad de los padres a no ser llamados o nombrados” (Decreto Presidencial 396/2000 Art. 30, apartado 1).

Hecho lo anterior el hospital notifica inmediatamente a la fiscalía en el Tribunal de Menores sobre la situación de abandono del bebé que no está reconocido, lo que permite abrir el procedimiento de adoptabilidad y la rápida identificación de una pareja adoptante. Así el hijo obtiene el derecho de crecer y ser educado en una familia y asume la condición de hijo de los padres que lo han adoptado.

En todo este proceso, el derecho a permanecer en secreto el nombre de la madre conserva preferencia sobre cualquier otra consideración o petición y constituye un elemento de seguridad para las que decidan, con la ayuda descrita, dar a luz en forma anónima.

## BIBLIOGRAFÍA

- CÁRDENAS MIRANDA, Elva Leonor, “La adopción en México. Situación actual y perspectivas”, en *Revista Académica*, Facultad de Derecho de la Universidad La Salle, México, enero, 2010.
- Compilación de Legislación sobre Menores*, edición del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México 1999.
- Diagnóstico de la Adopción en México*, edición del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México 2007.
- DUBANIEWICZ, Ana María, *La internación de menores como privación de la libertad*, Dunken, Argentina, 2008.
- Estado Mundial de la Infancia 2008*, editado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, México 2008.
- Informe Anual 2007 UNICEF México*, editado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, México 2007.
- La Infancia y los objetivos de Desarrollo del Milenio*, editado por la Organización de las Naciones Unidas, Edición México diciembre de 2007.
- La Institucionalización en Jalisco vulnera el Derecho del Niño a crecer en una Familia*, publicado por el Centro de Estudios de Adopción, Guadalajara 2009.