

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

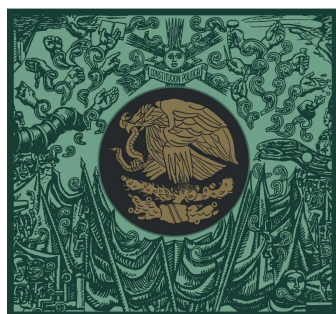
Apuntes acerca de la adopción en México

Carpeta informativa núm. 165



Noviembre 2020

www.diputados.gob.mx/cesop



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo

Apuntes acerca de la adopción en México

Natalia Hernández¹

Introducción

Una de las responsabilidades del Estado mexicano es garantizar la protección física y emocional de las niñas, niños y adolescentes. Cuando un menor es privado de su medio familiar y demás condiciones que favorezcan un entorno saludable para su crecimiento y desarrollo, el Estado a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Sistemas Estatales DIF y demás estándares internacionales para la protección de niñas, niños y adolescentes, debe procurar la prevención de prácticas que pongan en riesgo su integridad personal, todo ello independientemente de las edades, de sus condiciones de algún tipo de discapacidad o necesidades especiales de cuidado.

El artículo 26 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que el Sistema Nacional DIF o los Sistemas de las Entidades deberán disponer de medidas especiales de protección a todos los menores que se encuentren en desamparo familiar. En este sentido, el proceso de adopción es una medida de carácter subsidiario porque primero deberán agotarse las opciones de cuidado de la persona menor de edad en un entorno familiar (con su familia de origen, extensa o con una familia de acogida).

El proceso de adopción de cualquier niño, niña y adolescente consiste en incorporar al menor a un núcleo familiar distinto al de su origen, donde los padres no son sus progenitores. Esto se logra mediante un procedimiento administrativo y jurisdiccional por medio del cual se procura el bienestar integral del menor, otorgándole la posibilidad de una restitución integral de sus derechos (en este caso

¹ Licenciada en Geografía por la UNAM, con estudios en Planeación espacial y maestrante en Geografía por la misma institución. Líneas de interés: estudios urbanos y de la megalópolis, geografía electoral, análisis espacial de políticas públicas, pobreza y desigualdad. Correo electrónico: h.natalia11@gmail.com

de su incorporación a una familia) volviendo asequible la satisfacción de todos los demás derechos, al tiempo que adquiere legalmente los mismos beneficios y responsabilidades que un hijo biológico.

En los últimos años se han realizado una serie de ajustes legales, siempre encaminados a procurar los intereses del menor, previniendo que se desarrolle en un entorno violento, donde sea vulnerable a la explotación y el abuso laboral y sexual, promoviendo, por el contrario, su bienestar integral basado en la protección de su derecho a tener una infancia feliz y gozar en su propio bien y en el de la sociedad, sustentado en las libertades establecidas en la Declaración Universal de los Derechos de los Niños.²

El desarrollo de la presente carpeta consiste en abordar de manera general el panorama internacional del proceso de adopción de menores, el papel del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y la normatividad en el ámbito nacional, junto con una serie de estadísticas de todo el país.

Panorama internacional

El proceso de adopción de menores requiere una serie de perspectivas multidisciplinarias y el conocimiento, acompañamiento y dictamen de distintos especialistas relacionados con los campos en materia jurídica, psicológica, económica, incluso política que, dentro del marco normativo de cada unidad administrativa —ya sea país, estado o municipio— disminuyan los factores de riesgo para el menor.

El papel del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia³ (UNICEF, por sus siglas en inglés) ha sido importante desde que en 2008 aprobó la estrategia de protección de la infancia y expuso una serie de acciones para la construcción de ambientes benéficos para los menores. Desde entonces, el pronunciamiento a favor del fortalecimiento de los sistemas de protección preventiva y de emergencia, junto

² Declaración de los Derechos del Niño. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Republica%20Dominicana.pdf], consulta: 15 de noviembre de 2020.

³ Unicef. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/media/media_45451.html]

con la promoción del cambio social, contribuyó a las mejoras que se implementaron desde distintos ámbitos en beneficio de la infancia:

- a) El fortalecimiento de sistemas de protección infantiles, incluido un conjunto de leyes, políticas, regulaciones y servicios necesarios en todos los sectores sociales —la asistencia social, de educación, salud, seguridad y justicia— para apoyar la prevención y respuesta a la protección relacionadas con riesgos;
- b) La promoción del cambio social consecuente con los principios de derechos humanos; y
- c) El fortalecimiento de la protección infantil en situaciones de emergencia.

La Unicef define a un *huérfano* como un niño o niña que ha perdido a uno o a ambos progenitores. En 2005 la Unicef estimó que 132 millones de huérfanos en África, Asia y América Latina y el Caribe perdieron al menos a uno de sus padres. De esta cifra, 13 millones carecían de los dos; 10 años después, en 2015, esta cifra se estimaba en casi 140 millones de huérfanos en todo el mundo, de los cuales 61 millones estaban en Asia, 52 millones en África, 10 millones en América Latina y el Caribe y 7.3 millones en Europa del Este y Asia Central.

El concepto de huérfano que presenta la UNICEF⁴ puede generar un poco de controversia, ya que dentro de estas cifras se incluye tanto a los menores que perdieron a ambos padres como a quienes sólo perdieron a uno de los dos, siendo que en el primer caso se encontraban 15.1 millones (quienes habían perdido a ambos padres). La controversia generada radica en que no todos los países reconocen a un menor en orfandad si aún cuentan con uno de los dos progenitores.

“Esas diferencias en materia de terminología pueden tener efectos concretos sobre las políticas y los programas orientados a la niñez. Por ejemplo, se puede interpretar que las estadísticas de UNICEF sobre los ‘huérfanos’ indican que en el

⁴ UNICEF, para cada niño. Huérfanos. Disponible en [<https://www.unicef.org/es/hu%C3%A9rfanos>], consulta: noviembre de 2020.

mundo hay 140 millones de niños que necesitan una familia nueva, además de albergue y atención”,⁵ y esto no es necesariamente cierto, ya que, según las mismas cifras, más de 120 millones de menores contarían al menos con un progenitor a cargo de ellos; por tanto, las respuestas y atenciones deberían enfocarse de manera diferenciada.

La UNICEF tiene entre sus funciones realizar investigaciones y recabar información en todo el mundo para asistir y asesorar mediante especialistas y profesionales el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a proteger los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, especialmente aquellos más desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad.

En este sentido, después de implementar y analizar los resultados de una encuesta en 36 países, se llegó a la conclusión de que el alcance se debe ampliar y centrarse menos “en el concepto de orfandad y más en una gama de factores que vuelven a los niños vulnerables [por ejemplo] la posesión de una vivienda que sea propiedad de la familia, el nivel de pobreza en el hogar, la relación del niño con el cabeza de familia y, en caso de tener progenitores, el grado de formación de éstos”.⁶

Respecto a la protección de la niñez, la UNICEF presentó en 2010 algunos datos acerca de los menores que no contaban con la atención y cuidado de sus progenitores. En ese momento se estimó que en el ámbito mundial más de 2 millones de niños estaban bajo el cuidado de alguna institución. Es importante señalar que cuando se proporcionó tal cifra, la UNICEF recalcó que esta estimación mundial probablemente se subestimaba, debido a la ausencia de información y a la carencia de datos fiables, puesto que eran muchas las instituciones que no estaban registradas y varios países no recopilaban ni daban a conocer con regularidad datos sobre niños depositados en instituciones.

En todo el mundo son diversas las causas por las que los niños quedan huérfanos, por ejemplo, en 2009 la UNICEF señaló que más de 17.5 millones de

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

niños perdieron a uno o ambos progenitores debido al síndrome de inmunodeficiencia adquirida o también llamado SIDA. De esta cifra más de 14 millones vivían en el África subsahariana. Años atrás, en 2007, más de 82 millones de niños en Asia meridional y oriental habían perdido a uno o a ambos progenitores debido a otras causas.

Una de las principales líneas de interés de la UNICEF ha sido la orfandad derivada del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (conocido por sus siglas SIDA, o AIDS en inglés), causado a su vez por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH, o HIV por sus siglas en inglés). Tan sólo en 2010 la cifra de huérfanos causados por esta enfermedad se estimaba en 25 millones de menores sin uno o ambos progenitores. No obstante, el resto de las causas se pueden entender a partir de los múltiples factores que inciden en ellas. Uno de éstos es el abandono, el cual implica la falta temporal o permanente por parte de las personas que habrían de encargarse del cuidado físico y emocional, crianza y formación de los menores, o bien que existiendo las personas encargadas de ello incumplen sus obligaciones y deberes.⁷ “Condiciones estructurales de orden económico, social, cultural y político influyen en que se presenten las situaciones anteriores y en la capacidad de la familia para brindar el cuidado a sus hijos e hijas y crear ambientes que permitan un desarrollo y protección integral, entendida ésta como la garantía plena de todos sus derechos.”⁸

Entre los esfuerzos por precisar los números a nivel mundial de los países de origen y receptores de niños que han sido adoptados se presentan las siguientes tablas con información proporcionada por los distintos países⁹ (véanse las tablas 1 y 2).

⁷ Ernesto Durán Strauch y Elizabeth Valoyes, “Perfil de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Colombia”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* [en línea], vol. 7, núm. 2, 2009, pp. 761-783. Disponible en: [<https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=77315614008>], consulta: 20 de noviembre de 2020.

⁸ *Idem*.

⁹ P. Selman, “Tablas clave para la adopción internacional: países receptores 2003-2013; países de origen 2003-2012”, 2014. Disponible a pedido del autor en pfselman@yahoo.co.uk o en el sitio web de La Haya en [<https://www.rts.ch/la-1ere/programmes/factuel/6689472.html/BINARY/Statistiques%20internationales>], consulta: noviembre de 2020.

Tabla 1. Países receptores

Table 1: 23 Receiving States 2003-2013												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2003-2013
USA	21,616	22,884	22,728	20,679	19,613	17,438	12,753	12,149	9,320	8,668	7,094	174,942
Andorra	2	0	1	4	6	5	7	9	2	1	4	41
Australia	278	370	434	421	405	270	269	222	215	149	129	3,162
Belgium	430	470	471	383	358	364	439	388	351	260	178	4,092
Canada	2,167	1,949	1,858	1,568	1,715	1,614	1,695	1,660	1,513	1,162	1,242	18,143
Cyprus	3	3	3	0	19	16	12	4	n/a	1	n/a	61
Denmark	523	528	586	450	426	395	496	419	338	219	174	4,556
Finland	238	289	308	218	176	157	187	160	163	175	141	2,212
France	3,995	4,079	4,136	3,977	3,162	3,271	3,017	3,504	1,995	1,569	1,343	34,048
Germany ^a	674	650	560	583	778	664	571	504	525	415	330	6,254
Iceland	25	29	41	19	18	13	17	18	19	17	8	224
Ireland	358	398	366	313	392	422	307	201	188	119	72	3,136
Israel	258	226	191	176	218	150	120	114	115	88	69	1,725
Italy	2,772	3,402	2,874	3,188	3,420	3,977	3,964	4,130	4,022	3,106	2,825	37,680
Luxembourg	51	56	41	45	23	28	36	40	24	14	11	369
Malta	23	46	39	60	64	53	34	42	50	57	n/a	468
New Zealand ^b	273	339	30	20	49	30	16	19	17	22	n/a	815
Netherlands	1,154	1,307	1,185	816	782	767	682	705	528	488	401	8,815
Norway	714	706	582	448	426	304	344	343	304	239	144	4,554
Spain	3,951	5,541	5,423	4,472	3,648	3,156	3,006	2,891	2,573	1,669	1,188	37,518
Sweden	1,046	1,109	1,083	879	800	793	912	729	630	466	341	8,788
Switzerland ^a	664	567	389	410	394	367	349	388	367	314	280	4,489
UK	301	333	369	363	356	225	200	175	153	120	124	2,719
TOTAL (23)	41,516	45,281	43,698	39,492	37,248	34,479	29,433	28,814	23,412 (22)	19,338	16,100 (20)	342,711

- a) Totals for Germany and Switzerland are for non-relative (nicht verwandt/non-familiale) adoptions only
 b) Totals for New Zealand for 2003 and 2004 include relative adoptions from Samoa which are no longer classed as intercountry

Como se observa en la tabla anterior, se calcula que del 2000 al 2010 se han dado en adopción a más de 400 mil niños y niñas a ciudadanos distribuidos en los 27 países presentados. Este estudio consistió en obtener las cifras de las adopciones mediante la información que proporcionaron las autoridades centrales de cada país receptor. Se anota que no se incluyen las adopciones entre parientes y por parte de las parejas de los padres o las madres.¹⁰

Según la información de los 23 países receptores, de 2003 a 2013 se recibieron 342,711 niños adoptados. Estados Unidos es el país con mayor número de niños recibidos al acumular en el mismo periodo 174,942; le siguen muy por detrás Italia y España con 37,680 y 37,518, respectivamente; luego están Francia (34,048) y Canadá (18,143). El resto de los países receptores están por debajo de los 9 mil.

¹⁰ P. Selman, "Tendencias globales en adopción internacional: ¿en el 'interés superior de la infancia'?", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* [en línea], vol. XVI, núm. 395, 15 de marzo de 2012, p. 21. Disponible en [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-395/sn-395-21.htm]. [ISSN: 1138-9788].

Un aspecto por destacar es que el número de menores recibidos ha ido a la baja en todos los países a partir de 2004. En el caso de Estados Unidos los menores adoptados en 2004 fueron 22,884, para llegar a 7,094 en 2013, lo que representa una disminución del 69 por ciento.

En la Tabla 2 se presentan los países de origen de los mismos niños adoptados a nivel internacional. En este caso son China (83,460), Rusia (53,637), Etiopía (28,471) y Guatemala (24,143) los países emisores con mayor número de menores dados en adopción.

Tabla 2. Países de origen

Table 2: Top 15 States of Origin 2003-2012; by number of ICA to 23/27 Receiving States over period												
	2003-13	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
China	83,460	11,231	13,415	14,483	10,765	8,748	5,875	5,012	5,429	4,367	4,135	3,400
Russia	53,637	7,737	9,384	7,492	6,770	4,881	4,132	4,003	3,360	3,292	2,586	1,767
Ethiopia	28,471	858	1,524	1,789	2,186	3,036	3,888	4,553	4,385	3,452	2,800	2,025
Guatemala	24,143	2,676	3,427	3,873	4,232	4,854	4,186	785	58	36	16	26
Colombia	15,500	1,749	1,714	1,472	1,640	1,634	1,608	1,407	1,785	1,573	917	566
South Korea	15,387	2,332	2,242	2,121	1,816	1,226	1,367	1,396	1,122	951	814	221
Ukraine	14,673	2,051	2,019	1,989	1,047	1,614	1,569	1,505	1,096	1,065	715	641
Viet Nam	11,092	931	486	1,198	1,368	1,698	1,721	1,504	1,266	706	214	289
Haiti	10,561	1,049	1,159	956	1,103	786	1,332	1,195	2,564 ^a	161	256	471
India	8,092	1,169	1,079	875	846	1,013	756	722	606	632	394	350
Kazakhstan	6,176	863	877	843	717	780	728	640	508	217	3	24
Philippines	4,918	416	408	508	483	568	590	555	497	489	407	521
Brazil	4,457	471	472	479	524	485	490	469	380	349	338	241
Thailand	3,903	489	511	467	419	442	382	335	306	270	282	298
Poland	3,638	347	420	409	395	383	408	403	325	299	249	310
23 states (27 states)	342,711	41,516	45,281	43,698	39,492	37,248	34,479	29,433	28,814 ^a	23,412	19,338	(16,100)
				43,768	39,562	37,292	34,544	29,503				[20 states]

Source: Statistics from 23-27 Receiving Countries (For 2005-9, includes Austria, Monaco, Portugal and Slovenia)
^a includes ISS estimate for Germany (62) and 1,090 humanitarian visas to US (also included in 2010 total)

Entre las explicaciones del cambio en el registro histórico de menores adoptados se encuentran las situaciones de guerra, los periodos de epidemias o pandemias y los fenómenos naturales, como fue el caso del terremoto en Haití en 2010, que incrementó el número de niños haitianos adoptados por ciudadanos de otros países y lo que muy probablemente veremos en los próximos meses a partir de la pandemia que se vive en la actualidad por el SARS-COV2.

En 2014 se presentó también una emergencia sanitaria con la epidemia ya superada del ébola. En aquella ocasión la situación de los niños huérfanos fue distinta, puesto que el número de niños adoptados tras la pandemia no fue oficial por un largo tiempo debido a la desconfianza de que los menores continuaran siendo portadores del virus, lo cual dificultaba incluso que la propia familia extensiva se encargara de los menores, así que éstos quedaban al cuidado de albergues públicos. En Guinea, Liberia y Sierra Leona, los países africanos más afectados por el virus del ébola, se contaron por miles los niños que habían quedado huérfanos.¹¹

En este sentido, el reto principal de la UNICEF es propiciar un ambiente de esfuerzos y colaboraciones internacionales que garanticen legalidad y transparencia en el proceso de adopción internacional al ser el organismo de las Naciones Unidas encargado de proteger los derechos de todos los niños, en todas partes, especialmente de los más desfavorecidos, y siendo la única organización a la cual la Convención sobre los Derechos del Niño se refiere concretamente como fuente de asistencia y asesoramiento especializados. En los hechos, sin embargo, se reconocen debilidades sistémicas y lamentables que han dado lugar al secuestro y la trata de menores, a la manipulación de sus padres biológicos o personas encargadas de sus cuidados, así como a la falsificación de documentos y al soborno.

Destaca el caso de España en materia de adopción por ser el país que recibe el mayor número de menores adoptados por cónyuges o parejas en todo el continente europeo, y solo por detrás de Estados Unidos en el resto del mundo. La Ley de Adopción Internacional de España tiene por objeto una regulación normativa, sistemática, coherente y actualizada que permite dar respuesta al fenómeno de la adopción internacional en España.¹² El papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el seguimiento de todo el proceso de adopción es esencial. La tarea principal de éstas es el seguimiento y atención de que se

¹¹ *El Periódico*, “La epidemia del ébola deja 16,600 huérfanos en los tres países afectados” [en línea]. Disponible en: [<https://www.elperiodico.com/es/sanidad/20150206/la-epidemia-del-ebola-deja-16600-huerfanos-en-los-tres-paises-afectados-3915528>], consulta: noviembre de 2020.

¹² Normativa estatal, Ley 26/2015 publicada en BOE. Disponible en: [<http://vlex.com/vid/ley-adopcion-internacional-192791577>], consulta: noviembre de 2020.

garantice, por encima de todo, el respeto de los derechos, intereses y de la protección integral del menor que no cuente con el beneficio de un seno o núcleo familiar de origen.

En Argentina el papel de las ONG, como AdoptarSi o Anidar, se establece como el acompañamiento en todo el proceso de adopción del menor con el fin de evitar acciones indebidas sobre los menores. El tema de la adopción en Argentina se aborda en la ley n° 24.779 incorporada al Código Civil, en donde el juicio de adopción se divide en dos etapas: el otorgamiento de la guarda judicial del menor (art. 317) y el proceso de adopción propiamente dicho (art. 321).¹³ De esta forma, el cuidado y los pasos de adopción le corresponden en su totalidad al Estado, por tanto las ONG no realizan ninguna actividad dentro del procedimiento, pues éste es totalmente judicial, así que no están autorizadas para ningún tipo de evaluación o intersección en beneficio o en contra de los adoptantes; cabe señalar que éstas prácticas también se excluyen en México.

Normatividad internacional

Para cumplir con los objetivos de salvaguardar los derechos de los menores, la UNICEF apoya las adopciones internacionales cuando éstas se realizan de conformidad con las normas y principios del Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional de 1993, que ha sido ratificado por más de 80 países.

La normatividad internacional para la adopción de menores se sustenta principalmente en las siguientes Convenciones y Declaraciones en orden cronológico:

1. Declaración de los Derechos del Niño (26 de noviembre de 1959).
2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José, Costa Rica” (7 al 22 de noviembre de 1969).

¹³ Adopción: Qué hacen las ONG's en Argentina. Disponible en: <http://www.adoptar.org.ar/2015/07/adopcion-que-hacen-las-ons-en-argentina/>, consulta: noviembre de 2020.

3. Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores, realizada en la Ciudad de la Paz, Bolivia, el 24 de mayo de 1984 (publicada en el DOF el 21 de agosto de 1987).
4. Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y al Bienestar de los Niños (adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1986).
5. Asamblea General de las Naciones Unidas (1986). Declaración de las Naciones Unidas sobre asuntos sociales y principios legales relacionados con la protección y el bienestar de los niños, con especial referencia a fomentar la colocación y la adopción a nivel nacional e internacional (Resolución 41/85 de la Asamblea General, 3 de diciembre de 1986).
6. Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, de 1989.
7. Convención Sobre los Derechos del Niño (adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989). Firmada por nuestro país el 26 de enero de 1990; aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el 19 de junio de 1990 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de julio del mismo año.
8. La Convención de la Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional (1993) (publicada en el DOF el 24 de octubre de 1994).
9. Protocolo Facultativo de la Convención Sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Pornografía Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000).

Todas las naciones que han firmado y ratificado los acuerdos y tratados internacionales en beneficio de la niñez se rigen bajo estos estatutos para concretar la adopción de menores por parejas o personas de otra nación.

El trámite que se debe realizar cuando el adoptante es de un país distinto al del adoptado incluye una amplia disponibilidad de tiempo, así como de recursos

humanos y financieros suficientes para sobrellevar la etapa administrativa y, posteriormente, como es el caso de China, dar continuidad al proceso de formación y crecimiento de los menores; inclusive este país solicita anticipadamente el compromiso de que los padres adoptivos acercarán a los menores a la cultura oriental de aquel país durante el proceso de su crecimiento.

Panorama nacional

En 2011 uno de los avances normativos más importantes del país fue la reforma constitucional sobre derechos humanos en la que el Estado mexicano reafirmó que todas las personas gozan de los derechos humanos, tanto los reconocidos por la Constitución como los que se encuentran en los tratados internacionales.

A partir de entonces, se confirma la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, proporcionando a las personas la protección más amplia de sus derechos. Considerando de nuevo como si fuera un recordatorio social cuál es el centro del quehacer público.¹⁴

En el mismo año, la reforma al artículo 4º constitucional tuvo una trascendencia importante en los derechos de las niñas, niños y adolescentes del país, “ya que reafirma que son sujetos de derechos y establece la obligación del Estado de velar y atender el principio del interés superior de la niñez en todas sus decisiones y actuaciones, garantizando de manera plena sus derechos”.¹⁵ De igual forma, el artículo 73º de la Constitución se reformó con la finalidad de “facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes concurrentes en todos los niveles de gobierno en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes”,¹⁶ lo cual en términos de armonización legislativa resultó ser un avance importante.

Con relación a la niñez:

Se expidió en 2014 la Ley general de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, que busca garantizar el acceso de niñas, niños

¹⁴ UNICEF, para cada niño, “Los derechos de la infancia y la adolescencia en México”. Disponible en: [<https://www.unicef.org/mexico/media/1791/file/SITAN-UNICEF.pdf>].

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Idem*

y adolescentes a los servicios de cuidado y desarrollo integral en condiciones de igualdad, calidad, calidez, seguridad y protección adecuadas. En junio de 2016 fue publicada la Ley nacional del sistema integral de justicia penal para adolescentes, que instaura en el país un sistema integral de justicia penal para adolescentes armonizado con los principios y estándares internacionales y constitucionales de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.¹⁷

Los avances en la procuración integral de los derechos de la niñez se han desarrollado en distintos ámbitos, incluidos los catalogados como de mayor vulnerabilidad. Entre ellos están los grupos de menores inmigrantes, indígenas, en condición de pobreza extrema, víctimas de explotación sexual y laboral, entre otras condiciones que vulneran su desarrollo integral y que también supone una situación de desamparo, abandono y desatención que obliga al Estado a resarcir tales hechos. En este sentido, la adopción es una de las mejores alternativas.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) es una institución pública dependiente de la Secretaría de Salud. Tiene como propósito principal coordinar los servicios de asistencia social en el país, particularmente se encarga de la promoción y defensa de los derechos de la familia, en especial de los niños y niñas; es por ello que los trabajos para este fin son cercanos y en colaboración con las Procuradurías de Protección en cada entidad federativa.

Las Procuradurías de Protección (PP) de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA), establecidas por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) de 2014, son las instituciones directamente responsables de coordinar las acciones de protección y restitución de derechos de la infancia y adolescencia en México. En ese sentido, se les debe considerar como uno de los ejes centrales de la LGDNNA para cumplir con la obligación del Estado mexicano de que todas las NNA del país puedan ejercer plenamente todos sus derechos.¹⁸

Las procuradurías ofrecen atención y asistencia en los casos de adopción de menores (niños, niñas y adolescentes, NNA), además coordinan sus acciones con instituciones de asistencia social pública y privada. Como ya se expuso, la condición

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ UNICEF, para cada niño, “Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Informe sobre su costo y propuestas para su fortalecimiento. Resumen ejecutivo”. Disponible en: [<https://www.unicef.org/mexico/media/2951/file/Resumen%20ejecutivo.pdf>], consulta: noviembre de 2020.

de orfandad de los NNA obedece a distintas causas: si bien es cierto que las pandemias, epidemias, guerras y otros fenómenos emergentes traen consigo un aumento significativo del número de menores que pierden a uno o ambos progenitores, también se sabe que otras circunstancias de carácter social, económico e incluso cultural dejan en el abandono a muchos menores y bajo estas condiciones el Estado también se ve obligado a procurar su desarrollo integral.

En este sentido, la asistencia que se ofrece de manera gratuita en las procuradurías se extiende a los casos de: maltrato infantil, violencia familiar, búsqueda de menores, divorcios, pensiones alimenticias y regularización del estado civil.

La cifra de los niños y niñas huérfanos de un progenitor o de ambos no es precisa en el caso de México, así como en otros países. Las estadísticas de adopción oficiales en el portal digital Datos Abiertos proporcionados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) se inician a partir de 2014 mediante reportes semestrales.

En 2013, la Organización de Asistencia Privada e Independiente, Aldeas Infantiles SOS, sostiene en el documento *Estatus de la infancia. México: análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo*, que en nuestro país habría más de un millón 800 mil niños, niñas y jóvenes sin madre, padre o sin ambos progenitores.¹⁹ En ese momento, la participación de las ONG fue relevante en tanto contribuyeron (y aún lo hacen), no sólo con la atención y seguimiento de menores en situación de riesgo, sino también con el aporte estadístico, ausente hasta entonces de las instituciones del Estado.

En 2016 la situación que prevalecía en el proceso de adopción de niñas, niños y adolescentes en México era el siguiente:

¹⁹ Periódico en línea *Excelsior*, “Huérfanos, 1.8 millones de niños mexicanos”, 28 de abril de 2013. Disponible en: [<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/04/28/896348>], consulta: noviembre de 2020.

- En México no se cuenta con la cifra exacta de niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social. Según estimaciones de asociaciones civiles, se calcula que habría más de 29,310 niños viviendo en 703 instituciones.*
- El 77% de las niñas, niños y adolescentes registrados en centros de asistencia social tienen una edad entre 7 y 17 años, lo cual los hace de difícil colocación, ya que la mayor cantidad de solicitudes y adopciones concebidas es de menores entre 0-4 años 11 meses.**
- 1.09% de la población infantil mexicana (412,456) son niños privados de cuidado parental.**
- 1,959 fue el promedio de solicitudes para adoptar entre 2012 y 2014, de las cuales sólo se concedieron el 40 por ciento.**
- De acuerdo con datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), México ocupa el segundo lugar en América Latina en cantidad de niños huérfanos, con 1.6 millones de casos, después de Brasil, que encabeza la lista con 3.7 millones.
- Las niñas, niños y adolescentes en situación de desamparo suelen permanecer indefinidamente separados de sus familias sin definirse las medidas seguras, estables y apropiadas para su protección y cuidado, ya que son institucionalizados en albergues y residencias por tiempo indeterminado, sin el cuidado, seguimiento, supervisión y control por parte de las autoridades que debiesen garantizar sus derechos humanos, por lo que un estudio del secretario general de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños en el año 2006 advirtió sobre los altos índices de violencia a los que eran expuestos los niños que carecen de cuidados parentales y que eran internados en instituciones residenciales, víctimas de múltiples violencias y estigma social.
- Es frecuente encontrar que las instituciones que acogen a niñas, niños y adolescentes en situación de desamparo brindan servicios con recursos muy limitados y no proporcionan a las niñas, niños y adolescentes bajo su cuidado el afecto, el cariño, ni la atención necesaria para su desarrollo integral.²⁰

²⁰ Jorge Luis Lavalley Maury, "Retos y oportunidades en el proceso de adopción de niñas, niños y adolescentes en México; por una Ley General de Adopciones", *Pluralidad y Consenso*, vol. 6, núm. 30, 2016, Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/search/authors/view?firstName=Jorge%20Luis&middleName=%20&lastName=Lavalle%20Maury&affiliation=Instituto%20Belisario%20Domínguez%20&country=>], consulta: noviembre de 2020.

* Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina; Documento de Divulgación Latinoamericano, Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria, 2011.

** Informe latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina. Contextos, causas y respuestas, 2013.

Los datos más recientes señalan que en 2019 se recibieron en total 32 solicitudes, llegando a un acumulado de 67 solicitudes en trámite. En el mismo periodo se emitieron cinco solicitudes de adopción con resolución sobre la no emisión del Certificado de Idoneidad en las solicitudes de adopción nacionales, una solicitud de adopción con resolución sobre la improcedencia en la adopción extranjera, finalizando con un total de 14 adopciones concluidas.²¹

En contraste, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), hay más de 30 mil NNA viviendo en casas hogar en nuestro país, esperando una oportunidad para ser adoptados; sin embargo, la situación jurídica de la mayoría de ellos imposibilita su proceso de adopción.²² Según el Censo de Alojamiento de Asistencia Social (CAAS), en el país existían 879 casas hogar para menores de edad. La población usuaria en alojamientos de asistencia social y promedio por clase de alojamiento en dichas casas fue de 25,667 usuarios residentes.²³

Además, se debe tener en cuenta que la participación del SNDIF en materia de adopciones tiene un marco jurídico que se deriva del acatamiento al derecho a la protección de la salud; por tanto, es una garantía de rango constitucional que consagra el reconocimiento de que la salud es un bien social en cuya protección

²¹ Datos Abiertos. Estadística de Adopción. Datos y Recursos, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). Disponible en: [<https://datos.gob.mx/busca/dataset/estadistica-de-adopcion>], consulta: noviembre de 2020.

²² “30 mil niños mexicanos esperan ser adoptados: Inegi”, *Vanguardia.mx*, periódico en línea, mayo 2018. Disponible en: [<https://vanguardia.com.mx/articulo/30-mil-ninos-mexicanos-esperan-ser-adoptados-inegi>], consulta: noviembre de 2020.

²³ Inegi, Censo de Alojamiento de Asistencia Social (CAAS), Presentación de resultados, 2015. Disponible en: [<https://www.inegi.org.mx/programas/caas/2015/>], consulta: noviembre de 2020.

deben participar el Estado, la sociedad y los diversos sectores que organizadamente la componen.²⁴

Legislación nacional

Desde 1917, con la Ley de Relaciones Familiares, se incorpora la adopción en el artículo 220 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos: “adopción es el acto legal para el cual una persona mayor de edad acepta a un menor como hijo”.²⁵ Es hasta 1928 que esta ley es abrogada por el Código Civil (DOF, el 1 de septiembre de 1932).

En el 2000 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. En ella, el Capítulo Séptimo del Derecho a vivir en familia, y específicamente en los artículos 25, 26 y 27, se refiere a la adopción plena como una medida para los niños, niñas y adolescentes que requieran de un ambiente familiar sano para su desarrollo. Esta ley se crea con fundamento en el artículo 4º constitucional que enuncia la igualdad entre el varón y la mujer, así como su derecho a la protección de la salud.

En 2004 se publican en la Gaceta del Distrito Federal las últimas reformas y adiciones del Código Civil y de Procedimientos Civiles en materia de adopción. En principio se equipara la adopción plena al parentesco; y en el Código de Procedimientos Civiles se establece que los estudios socio-económicos y psicológicos estarán a cargo del SNDIF, del SDIF del entonces Distrito Federal (hoy CDMX), de la Secretaría de Salud, y cuando se trate de una adopción internacional se encargará el Tribunal Superior de Justicia del DF y la PGJ del DF.

La figura de adopción en la legislación de nuestro país se establece en el Código Civil Federal, en los códigos civiles estatales y las leyes familiares:

[...] en la legislación mexicana la figura de la adopción se encuentra establecida en el Código Civil Federal y en los códigos civiles estatales y leyes familiares, lo que

²⁴ E. Cárdenas, *La adopción de menores*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en: [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/981/10.pdf>], consulta: noviembre de 2020.

²⁵ M. Orta, *La adopción en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en: [<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoPrivado/3/dtr/dtr6.pdf>], consulta: noviembre de 2020.

genera que puedan encontrarse algunas variantes en la regulación de la misma figura. Asimismo, los aspectos concretos de las adopciones se encuentran, en algunos casos, en los Códigos de Procedimientos Civiles Estatales y en los Reglamentos de Adopción de Menores de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de cada entidad estatal.²⁶

El marco normativo es distinto en cada entidad federativa, así lo señala Orta (2013):

[...] en cada entidad federativa se ha legislado de manera diversa, habida cuenta de que la materia familiar es de competencia local, se cuenta con 33 códigos civiles. Es así que es factible referirse a 33 adopciones distintas, incluyendo la regulada por el Código Federal, toda vez que se contemplan requisitos y procedimientos distintos en cada entidad federativa. [...] actualmente todas las entidades federativas contemplan la adopción plena.²⁷

Este hecho que faculta a los estados de la república a legislar sobre la adopción provoca que existan tantas leyes vigentes en el país como número de estados que regulan el tema.

Las leyes de cada uno de los estados y de la Ciudad de México referentes al tema de la adopción se dictan en aquellas que tienen que ver con los derechos de las niñas, niños y adolescentes, con la asistencia social, con la salud y con el desarrollo social.

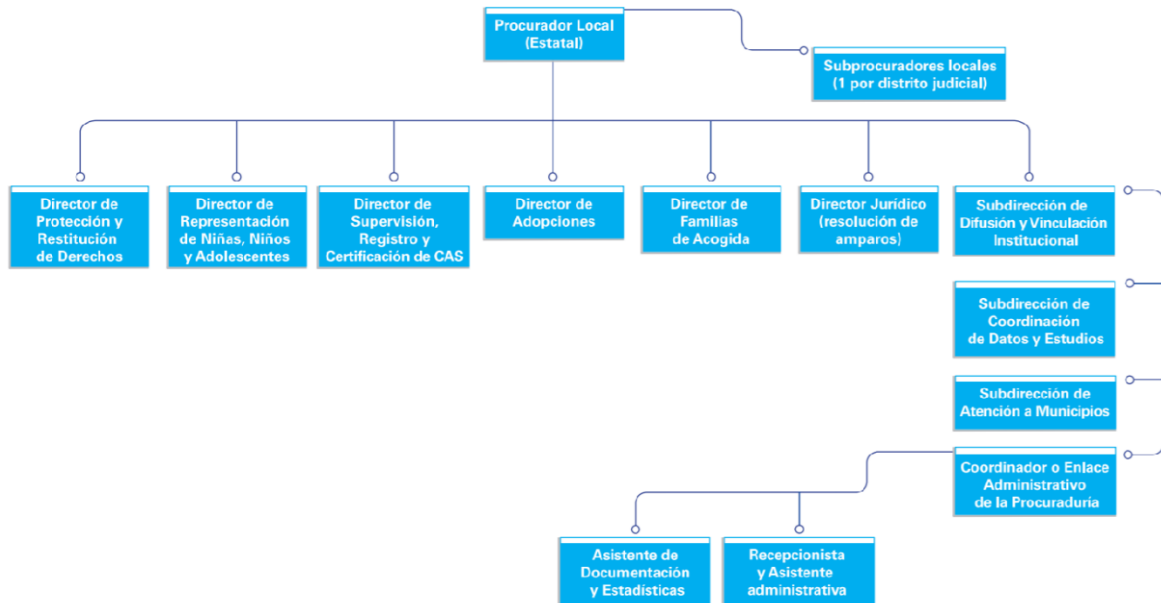
Con el propósito de cumplir sus objetivos primordiales, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia (PDMF) se coordina con diversas instituciones de asistencia social pública y privada para que los servicios que ofrece se brinden con mayor calidad hacia aquellos que lo necesiten. Con más de 800 unidades en el país, las PDMF se conforman con una estructura mínima (Esquema 1).²⁸

²⁶ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), “Marco jurídico estatal referente a la figura de la adopción”, Cámara de Diputados, LX Legislatura. Disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/2.%20Marco.pdf>], consulta: noviembre de 2020.

²⁷ Orta, La adopción en México..., *op. cit.*

²⁸ UNICEF, para cada niño, “Procuradurías de Protección de Niñas..., *op. cit.*

Esquema 1. Estructura mínima de una Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes



Fuente: Esquema tomado de UNICEF, para cada niño, "Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes".

Cabe señalar que los artículos 121, 122 y 123 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) establecen las atribuciones y responsabilidades mínimas de las Procuradurías no excluyentes de otras disposiciones legales y que se pueden resumir de la manera siguiente:

1. Actuar de manera coordinada con las autoridades de los tres niveles de gobierno para lograr la protección y restitución efectivas de los derechos de los NNA.
2. Detectar restricciones o vulneraciones a derechos de NNA, determinar medidas de protección especial, elaborar planes de restitución de estos derechos, coordinar la ejecución de dichos planes y darles seguimiento.
3. Solicitar al Ministerio Público u ordenar bajo su responsabilidad medidas urgentes de protección en casos de riesgo inminente a la vida, integridad o libertad de NNA, medidas que incluyen el ingreso a un Centro de Asistencia Social (CAS) y la atención médica inmediata, además de las establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.
4. Prestar asesoría y representación en suplencia e intervenir oficiosamente con representación coadyuvante en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en los que participen NNA.

5. Fungir como conciliadora y mediadora en casos de conflicto familiar, cuando los derechos de NNA hayan sido restringidos o vulnerados.
6. Coadyuvar con los sistemas DIF en los procesos de adopción, lo cual implica, entre otras cosas, la valoración y certificación de la idoneidad de las familias de acogimiento preadoptivo y el registro y capacitación de éstas.
7. Supervisar el debido funcionamiento de los CAS y conformar un registro nacional de éstos.
8. Realizar estudios e investigaciones, proveer asesoría y promover la participación de autoridades y de los sectores público, privado y social para garantizar el cumplimiento del marco normativo vigente y fortalecer la protección de NNA.²⁹

En el caso de las adopciones internacionales, además de la coordinación estatal se suma la autoridad federal y la incursión de un juez de lo familiar. Esto implica en su conjunto un trámite en promedio de 2 a 3 años de espera en nuestro país.³⁰ El SNDIF señala que la adopción internacional atiende el principio del artículo 4° de la Convención de La Haya y los artículos 20 y 21 de la Convención de los Derechos del Niño. En este contexto son susceptibles de adopción internacional los menores:

- a) Cuyo rango de edad sea de los 5 años en adelante;
- b) Padezcan alguna discapacidad (física y/o mental);
- c) Que sufran alguna enfermedad cuyo tratamiento sea de alto costo; y,
- d) Con grupos de hermanos.

Es importante que los solicitantes interesados por menores residentes en México atiendan al requerimiento de que su país haya ratificado la Convención de La Haya.

²⁹ *Idem.*

³⁰ Cirenía Celestino Ortega, "Tarda dos años o más el proceso de adopción en México", *CN Cimaconoticias*, CIMAC ORG, México, 13 de abril de 2010. Disponible en: [<http://www.cimaconoticias.com.mx/node/42813>], consulta: noviembre de 2020.

Consideraciones finales

El proceso de adopción en nuestro país y el resto del mundo es una alternativa viable para ofrecer y garantizar a los menores NNA la oportunidad de contar con un hogar en donde se les brinde la atención necesaria para que gocen de un desarrollo integral en beneficio del cumplimiento de sus derechos, así como en beneficio de la sociedad, ya que como consecuencia se tendrían a futuros ciudadanos que participen activa y de manera positiva en la sociedad.

En términos conceptuales, los avances han sido significativos mas no concluyentes. La falta de una definición específica de la población objetivo dificulta al mismo tiempo la cuantificación de ésta; no obstante, la labor del Inegi ha contribuido a dimensionar la población de NNA necesitados de un hogar familiar. Esta contribución ha evidenciado la proporción abismal entre quienes se encuentran en espera de un hogar que los adopte y el número de solicitudes que se realizan cada año, las cuales no rebasan los tres dígitos al año y peor aún, las adopciones que se resuelven a favor son todavía menores.

Otra lectura de esta proporción se puede entender como el cuidado minucioso que se sigue para prevenir que los NNA lleguen a manos equivocadas, entendidas como aquellas que los obliguen a hacer acciones que vayan contra su voluntad, que vulneren sus derechos e integridad física y emocional, y peor aún, que los orillen a caer en algún delito y/o sean víctimas de algún tipo de explotación.

Afortunadamente, la falta de un sistema de información oportuno y eficaz a escala nacional acerca de las personas atendidas en los distintos albergues públicos y privados, así como de las condiciones de infraestructura y tipos de servicios para orientar los recursos humanos y financieros, y así intensificar los esfuerzos puntuales por el bienestar de la niñez en nuestro país, fue subsanado en buena medida por medio del Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS), el cual fue el primer proyecto nacional que realizó el Inegi en 2015 para generar información estadística de la población usuaria residente, del personal que ahí labora, de las características de los inmuebles y de los servicios que otorgan; basado en un directorio integrado con la colaboración del Sistema Nacional para el

Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la Red Nacional de Refugios (RNR).