

**DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE JUSTICIA RELATIVO A DOS INICIATIVAS DE REFORMAS Y ADICIONES AL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.**

A la Comisión de Justicia le fueron turnadas en su oportunidad dos iniciativas, la primera, de reformas de los artículos 446 y 451 presentada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y, la segunda, de adición de un segundo párrafo al artículo 446, presentada por la diputada Ma Carmen Vaca González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ambas del Código Civil para el Estado de Guanajuato, para su estudio y dictamen.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 113 fracción II y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se formula dictamen en atención a las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

**I. Proceso Legislativo.**

La Comisión de Justicia recibió la primera de las iniciativas, por razón de turno y materia, en la sesión plenaria de fecha 8 de noviembre de 2018, misma que se radicó en esta Comisión el 15 del mismo mes y año, fecha en la cual se acordó la metodología de trabajo para estudio y dictamen en los siguientes términos: a) *Remisión de la iniciativa, por medio de oficio, para solicitar opinión a: Supremo Tribunal de Justicia; y Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado. Señalando como plazo para la remisión de las opiniones, 20 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud.* b) *Remisión de la iniciativa, por medio de correo electrónico, para solicitar opinión a las diputadas y diputados integrantes de esta LXIV Legislatura; señalando como plazo para la remisión de las opiniones, 20 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud.* c) *Subir la iniciativa al portal del Congreso para consulta y participación ciudadana, por el término de 20 días hábiles.* d) *Elaboración de un documento en el que se concentren las diversas observaciones que se hayan formulado a la iniciativa. Tarea que estará a cargo de la secretaría técnica.* e) *Mesa de trabajo de la Comisión de Justicia para análisis de la iniciativa con participación de: diputados de la Comisión de Justicia y diputados que deseen integrarse; representación*

*del Supremo Tribunal de Justicia; representación de la Coordinación General Jurídica; y asesores de los Grupos Parlamentarios. f) Reunión de la Comisión de Justicia para acuerdos del dictamen. g) Reunión de la Comisión de Justicia para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen.*

La segunda iniciativa se turnó el 30 de mayo de 2019, fecha en la cual se radicó en esta Comisión de Justicia.

*Seguimiento a la metodología de trabajo.*

En relación con la primera de las iniciativas no se recibieron opiniones por escrito de los entes consultados. Tampoco se recibieron de la ciudadanía, que fue consultada a través del portal del Congreso del Estado.

El 13 de agosto de 2019, esta Comisión de Justicia, en seguimiento a la metodología de trabajo para estudio y dictamen de diversas iniciativas en materia de Código Civil, acordó llevar a cabo una reunión de asesores con la secretaría técnica para la revisión de las mismas, entre ellas, las dos iniciativas materia de este dictamen. Asimismo, se acordó tener una reunión de la Comisión de Justicia con el Supremo Tribunal de Justicia y la Coordinación General Jurídica el día 28 de agosto, para proceder al análisis respectivo.

Para tales efectos la secretaría técnica elaboró los comparativos entre la legislación vigente y las propuestas contenidas en las iniciativas.

El 16 de agosto de 2019, y en cumplimiento a lo acordado por la Comisión, se reunieron los asesores de los diputados que la integran, así como de los iniciantes de todas las propuestas que se estarían revisando.

En la fecha acordada se llevó a cabo el análisis en la Comisión de Justicia con la participación del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado.

Agotado el análisis, se encomendó a la secretaría técnica la elaboración de un proyecto de dictamen de ambas iniciativas en sentido positivo con los ajustes que durante el desarrollo del análisis se valoraron por parte de quienes intervinieron en el mismo y que así fueron acordados por esta Comisión legislativa.

## **II. Objeto de las iniciativas.**

La iniciativa presentada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional tiene por objeto *establecer que la adopción, además de ser un acto jurídico, es un derecho del menor, de naturaleza restitutiva, que le garantiza vivir, crecer y desarrollarse de manera plena, en el seno de una familia.*

*Además, dar pleno cumplimiento a lo señalado por el artículo 27 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, ... a efecto de establecer que será la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato la instancia que emitirá el certificado de idoneidad.*

*Asimismo, establecer en el propio artículo 451 la previsión legal de que el Juez valore, como un factor determinante para aprobar la adopción, el tiempo que el menor ha pasado con quienes pretenden adoptarlo.*

Los iniciantes señalan en su parte expositiva, además de los impactos jurídico, administrativo, presupuestario y social, que:

El vivir en familia como espacio primordial de desarrollo es uno de los más importantes derechos humanos y uno de los principios rectores que asumimos en Guanajuato para la protección de las niñas, niños y adolescentes, porque sabemos que la convivencia familiar es muy importante para el desarrollo de los seres humanos.

Asimismo, como integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional estamos convencidos de que *la familia es el cauce principal de la solidaridad entre generaciones. Es el espacio primario de la responsabilidad social, que debe ofrecer la más leal red de seguridad y de afecto ante contingencias y amenazas.*<sup>1</sup>

Por ello consideramos una obligación jurídica, social y ética el perfeccionar las leyes para fortalecer el ejercicio de este derecho y facilitar los procesos de adopción, siempre en un marco de respeto a los derechos humanos y preservando el interés superior de la niñez.

---

<sup>1</sup> <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/Principios-de-doctrina-2002.pdf>

Entendemos y compartimos el anhelo de todas las mujeres y hombres guanajuatenses que están en espera de la oportunidad de adoptar, y que atraviesan el árido y complejo proceso jurídico para hacer realidad el sueño de ampliar su familia y darle en ella el espacio a una niña o niño que con igual esperanza y anhelo aguarda el momento de formar parte de una nueva familia.

Al mismo tiempo, sabemos que la adopción no es un trámite normal, sino que de su resolución dependerá la vida y el bienestar de una niña, niño o adolescente y que, priorizando su interés superior, las autoridades deben hacer todo lo posible para garantizar que los menores de edad lleguen a una familia adecuada, que pueda ofrecerles un entorno de afecto y de seguridad. Por lo tanto, no podemos diluir los requisitos.

Sin embargo, conscientes del clamor de las familias que buscan adoptar y de los niños y niñas que anhelan integrarse a una familia, analizamos el marco jurídico de nuestro estado y consideramos que existe el margen para reformar el Código Civil, enfocándonos básicamente en la etapa jurisdiccional del proceso de adopción.

Consideramos necesario adicionar un segundo párrafo al artículo 446, estableciendo que la adopción, además de ser un acto jurídico, es un derecho del menor, de naturaleza restitutiva, que le garantiza vivir, crecer y desarrollarse de manera plena, en el seno de una familia.

Además, para efecto de dar pleno cumplimiento a lo señalado por el artículo 27 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, proponemos reformar el artículo 451 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, a efecto de establecer que será la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato la instancia que emitirá el certificado de idoneidad.

Asimismo, y partiendo del interés superior del menor, planteamos establecer en el propio artículo 451 la previsión legal de que el Juez valore, como un factor determinante para aprobar la adopción, el tiempo que el menor ha pasado con quienes pretenden adoptarlo, coincidiendo con el argumento expuesto en la siguiente tesis:

**«ADOPCIÓN PLENA. PARA DECRETARLA, CONFORME AL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO, CONSTITUYE UN FACTOR DETERMINANTE EL TIEMPO QUE EL ADOPTADO HA PASADO CON LOS ADOPTANTES, EN CASO DE QUE ÉSTOS TENGAN SU CUSTODIA.**

*La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que, a fin de determinar cuál es el interés superior del menor en un caso específico, es necesario tomar en cuenta diversos factores, tales como su situación personal y las circunstancias que gravitan en torno a su vida. En caso de menores de edad, el juzgador, al aprobar todo trámite de adopción, debe verificar quién o quiénes tienen la custodia del niño y, en caso de que éste se encuentre bajo el resguardo de los adoptantes, tendrá que tomar en consideración, como un factor determinante para aprobar el trámite, el tiempo que el menor ha convivido con quienes lo tienen bajo su custodia, particularmente, en los primeros años de vida. Ello porque, conforme a la teoría del apego, la relación que se establece entre el menor y su cuidador o cuidadores, es esencial en el desarrollo personal y en la estructuración de la personalidad, sobre todo entre los primeros seis y los treinta y seis meses de edad. Ciertamente, cuando el bebé comienza a realizar sus primeras actividades independientes, tales como caminar, utiliza figuras de apego (personas conocidas) como base para sentirse seguro en el procedimiento de aprendizaje, lo que lleva al desarrollo, según diversos estudios, de patrones de apego y éstos, a su vez, determinan su carácter y comportamiento en las relaciones posteriores. Consecuentemente, el Juez debe determinar, como un aspecto destacado para aprobar la adopción, si el vínculo afectivo del menor hacia los adoptantes se ha consolidado y, hecho lo anterior, debe decidir si, eventualmente, resultaría favorable*

*a los intereses del menor, ponerlo en una situación de riesgo, en la que pueda ser separado de las personas con quienes*

*ha consolidado vínculos afectivos de apego, lo que podría generar un trauma que afecte su desarrollo posterior.*

*SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO».*

Finalmente, la iniciativa contempla reafirmar dentro del Código Civil la previsión legal de que la adopción sea benéfica para el adoptado atendiendo a su interés superior, de forma que los funcionarios públicos tengan muy claro esa prioridad al analizar los elementos particulares de cada proceso.

Con lo anterior, pretendemos dar un paso adelante y agilizar el trámite para las familias de acogida, en virtud de que se ha creado un lazo afectivo entre los posibles adoptantes y el menor.

Por su parte, la iniciativa formulada por la diputada Ma Carmen Vaca González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena *busca el reconocimiento, protección, respeto y garantía del derecho de los menores a vivir en familia.*

Señala la iniciante en su parte expositiva que:

El Estado mexicano ratificó la convención de los derechos del niño el 24 de septiembre de 1990 y, desde entonces se ha intentado promover y defender los derechos de la niñez, pero el esfuerzo no ha sido suficiente para dar cumplimiento a las obligaciones y compromisos asumidos por México en la comunidad internacional.

En la convención de los derechos del niño, se reconoce que los niños y niñas tienen necesidades específicas que la sociedad no había tomado en cuenta, y con ello se propone eliminar todas las formas de discriminación hacia los niños y niñas. Es así como a partir de esta nueva visión, los niños y niñas son considerados sujetos de derechos en un marco jurídico que siempre los ha considerado como incapaces.

Uno de los derechos humanos que se continúa vulnerando por el estado mexicano, es el de la protección de la familia consagrado en el artículo 17.1 de la convención americana sobre los derechos humanos en el que se establece la obligación de proteger a la familia por parte del estado y la sociedad, esta protección es fundamental, tanto así que en el artículo 27.2 de la misma convención no se autoriza la suspensión de dicho derecho.

Por otro lado, en la convención de los Derechos del niño en sus artículos 4,20,21, establece la obligación de adoptar las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la convención, entre ellos proporcionar protección especial a los niños privados de su medio familiar y la adopción.

Es por ello, que las niñas, niños, y adolescentes de Guanajuato deben de ser protegidos contra toda forma de abandono, crueldad y explotación; en este sentido es necesario procurar que todo menor ha sido abandonado, tenga la oportunidad de vivir en un entorno familiar.

De acuerdo con la declaración del niño, necesitan de protección y cuidados especiales, incluida su debida protección legal, por lo tanto, se deben promulgar leyes con el objetivo

de atender el interés superior de la niñez, entendiéndose como conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar a la infancia un desarrollo integral y una vida digna.

La corte interamericana de derechos humanos en lo opinión OC-177/2002 emitida del 28 de agosto del 2002, se refirió a que la expresión interés superior del niño, implica que los desarrollos de este y el ejercicio pleno de sus derechos deben de ser considerados criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de estas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.

El instituto Nacional de estadística y geografía estima que, en México, 30 mil niños viven en espera de una familia en espacios residenciales alternativos de acuerdo con el reporte Crecer en la espera, realizado por centro Horizontal, con apoyo del grupo de información en reproducción elegida.

Son cálculos aproximados, porque no se sabe con certeza cuántos de estos centros funcionan en el país ni en qué condiciones. Lo que se ha comprobado es que crecer en una institución no es lo más recomendable. En muchos casos es la peor opción, ya que las investigaciones han mostrado las consecuencias que tiene la institucionalización en el desarrollo físico, psicológico, cognitivo y social de niñas, niños y adolescentes.

Hasta ahora no se cuenta con un marco legal homogéneo con políticas que permitan tener transparencia en los procesos y que cierran la puerta a malas prácticas, lo que ha generado adopciones ilegales, como ocurrió con las violaciones graves a los derechos humanos de menores de edad en el estado de sonora.

Con base en lo anterior y dando cumplimiento a los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 fracciones I y 11, 13 fracción VI y 39 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, 1, 9 y 10 de la Declaración de los Derechos del Niño, 4 de la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en materia de adopción internacional, 12 y 19 de la Declaración sobre Principios Sociales y Jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, la presente iniciativa busca el reconocimiento, protección, respeto y garantía del derecho de los menores a vivir en familia.

### **III. Consideraciones.**

Sin duda para quienes dictaminamos, la convivencia familiar es fundamental para el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes. Bajo este concepto, consideramos que ambas iniciativas que se dictaminan en materia de adopción y, en lo que respecta al artículo 446, convergen en ese punto medular, aunque planteadas de forma diversa. La finalidad de ambas es facilitar el proceso de adopción en un marco de respeto a los derechos humanos y preservar el interés superior de la niñez consagrado en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su

desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

De esta forma, se consideró que ambas iniciativas se complementaban, por un lado, se reconoce que *la adopción es también un derecho del menor de naturaleza restitutiva que le garantiza vivir, crecer y desarrollarse de manera plena en el seno de una familia*, ello acorde con diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, pero además se armoniza con el primer párrafo del artículo respectivo al referir no sólo a los menores, sino incluir también a los incapacitados. Para la redacción que se propone en el presente dictamen para este segundo párrafo del artículo 446, se estimó innecesario reiterar la noción de interés superior de la niñez ya que al ser una garantía constitucional reconocida en el artículo 4 de nuestra carta magna, obliga acatar y atender esta disposición en todos los casos que se requiera, sin necesidad de estarlo reiterando en cada disposición normativa que refiera a la niñez. Esta misma consideración se hizo patente para la propuesta de modificación de la fracción IV del artículo 451.

Por otra parte, en relación con la porción normativa planteada en la primera de las iniciativas para incorporar en el último párrafo de la fracción II del artículo 451 como *factor determinante* para aprobar una adopción, el tiempo que el menor ha pasado con quienes pretenden adoptarlo, -referido en el acogimiento preadoptivo-, si bien existe una tesis de jurisprudencia que así lo expresa, se estimó que pudiera resultar no conveniente sólo referir al tiempo, pues consideramos que, más que el tiempo, lo que debe valorarse son los lazos afectivos que se generan entre ambos. Así, estos dos elementos, tiempo y lazos efectivos junto con el certificado de idoneidad expedido por la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, proporcionan al juzgador los elementos para llegar a buen término en un procedimiento de adopción.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 113 fracción II y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se propone a la Asamblea el siguiente:

## DECRETO

**Artículo Único.** Se **reforma** el último párrafo de la fracción II del artículo 451; y se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 446 del **Código Civil para el Estado de Guanajuato**, para quedar como sigue:

«**Art. 446.** La adopción es...

La adopción es también un derecho del menor o incapacitado de naturaleza restitutiva que le garantiza vivir, crecer y desarrollarse de manera plena, en el seno de una familia.

**Art. 451.** Son requisitos para...

- I.** Tener el adoptante...
- II.** Presentar el adoptante...

**a) a c) ...**

El certificado de...

La Procuraduría Estatal...

La Procuraduría Estatal...

La Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato podrá autorizar familias de acogimiento preadoptivo para que acoja provisionalmente en su seno niñas, niños y adolescentes con fines de adopción, conforme a los procedimientos que prevea el reglamento respectivo; la que asumirá todas las obligaciones en cuanto a su cuidado y protección, de conformidad con el principio de interés superior de la niñez. Asimismo, se preverá en el Reglamento el procedimiento de reincorporación de los menores al Sistema de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato. El Juez deberá

valorar para aprobar la adopción, el tiempo que el menor ha pasado y los lazos afectivos generados con quienes pretenden adoptarlo;

**III. y IV. ...»**

### **TRANSITORIO**

**Artículo Único.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Guanajuato.

**Guanajuato, Gto., 11 de septiembre de 2019  
La Comisión de Justicia.**

**Dip. Laura Cristina Márquez Alcalá.**

**Dip. Ernesto Alejandro Prieto Gallardo.**

**Dip. Alejandra Gutiérrez Campos.**

**Dip. Jessica Cabal Ceballos.**

**Dip. Vanessa Sánchez Cordero.**

**La presente hoja de firmas corresponde al dictamen de la Comisión de Justicia relativo a dos iniciativas, la primera, de reformas a los artículos 446 y 451, y la segunda, de adición de un segundo párrafo al artículo 446 del Código Civil para el Estado de Guanajuato.**