



Dip. Leonor Gómez Otegui

DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
I LEGISLATURA
P R E S E N T E

1

La que suscribe, Diputada Leonor Gómez Otegui, integrante del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, con fundamento en la fracción III del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el inciso c), apartado D del Artículo 29 de la Constitución Política de la Ciudad de México; la fracción XII del Artículo 29 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; el Artículo 5, fracción II y el Artículo 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de este Honorable Congreso, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEXTO AL ARTÍCULO 492 DEL CÓDIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL**, de conformidad a lo siguiente:

TÍTULO DE LA PROPUESTA

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo sexto al Artículo 492 del Código Civil del Distrito Federal.

OBJETIVO DE LA INICIATIVA

Establecer la elaboración de un registro de aquellos menores en situación de desamparo o abandono a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México para que se determine su origen, situación y el cumplimiento de las disposiciones marcadas por el Código Civil y demás leyes.



Dip. Leonor Gómez Otegui

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los motivos de la falta de cuidado parental son múltiples, variados y complejos, pues pueden deberse a asuntos políticos –inseguridad y migraciones forzadas–; a situaciones coyunturales como desastres naturales o epidemias; y a problemáticas estructurales –económicas y demográficas– que se reflejan en la falta de acceso a la salud, la educación y la vivienda, en la desnutrición, entre otras. Éstas, a su vez, generan otros problemas sociales y culturales, tales como la violencia familiar, las adicciones, el trabajo infantil y la explotación sexual. Dichos motivos, ya sea aislados o combinados, suelen tener como secuela la disolución familiar, lo que provoca que una gran cantidad de niñas y niños queden desamparados.

La acción de albergar a niñas, niños y adolescentes en las instituciones se ha planteado como una medida de protección excepcional y provisional que persigue, en un primer momento, retirarlos de alguna situación de riesgo y proteger sus derechos hasta que mejores condiciones –como la reintegración a su familia de origen, o en casos más extremos la adopción– les puedan ser ofrecidas. No obstante, la falta de seguimiento a los casos y las crecientes problemáticas sociales y de violencia entre la población han hecho que cada día existan más niñas, niños y adolescentes en albergues, sin que se vislumbre para ellas y ellos una alternativa de vida que les garantice afecto, seguridad y respeto.

Carecer de cuidados parentales implica no tener garantizada la condición básica del desarrollo infantil: la pertenencia a un grupo que sea capaz de reconocerlos en su singularidad, a la vez que les brinde afecto y respete y satisfaga todos sus derechos, que les provea de un referente adulto que perdure en el tiempo, que sea el vínculo de su sostén y cuidado. Para una niña o un niño u adolescente no tener



Dip. Leonor Gómez Otegui

familia representa el mayor grado de vulnerabilidad, puesto que básicamente en la infancia una familia significa todo.

En 2009 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, en las que puso en el centro de la discusión el derecho a la vida en familia y en comunidad de quienes están sin cuidados parentales, además que estableció un conjunto de orientaciones para garantizar y restituir, en el menor tiempo posible, este derecho cuando se ha perdido.¹

De aquí que las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de las Naciones Unidas busquen limitar la institucionalización como medida de protección permanente y establezcan en su directriz que:

“El cuidado alternativo deberá ser una medida de protección de derechos transitoria. Los profesionales intervinientes deberán revisar la medida de manera periódica, evaluando la evolución de la situación que dio origen a la separación del niño, niña y adolescente de su familia de origen, para poder determinar la necesidad o no de su continuidad. Una vez decidida la finalización del cuidado alternativo se pueda favorecer la reintegración de los niños, las niñas y los adolescentes a la familia de origen y/o a dar soluciones estables.”

1. Véanse Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 64/142, el 24 de febrero de 2010, disponibles en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/DFensor_04_2014.pdf

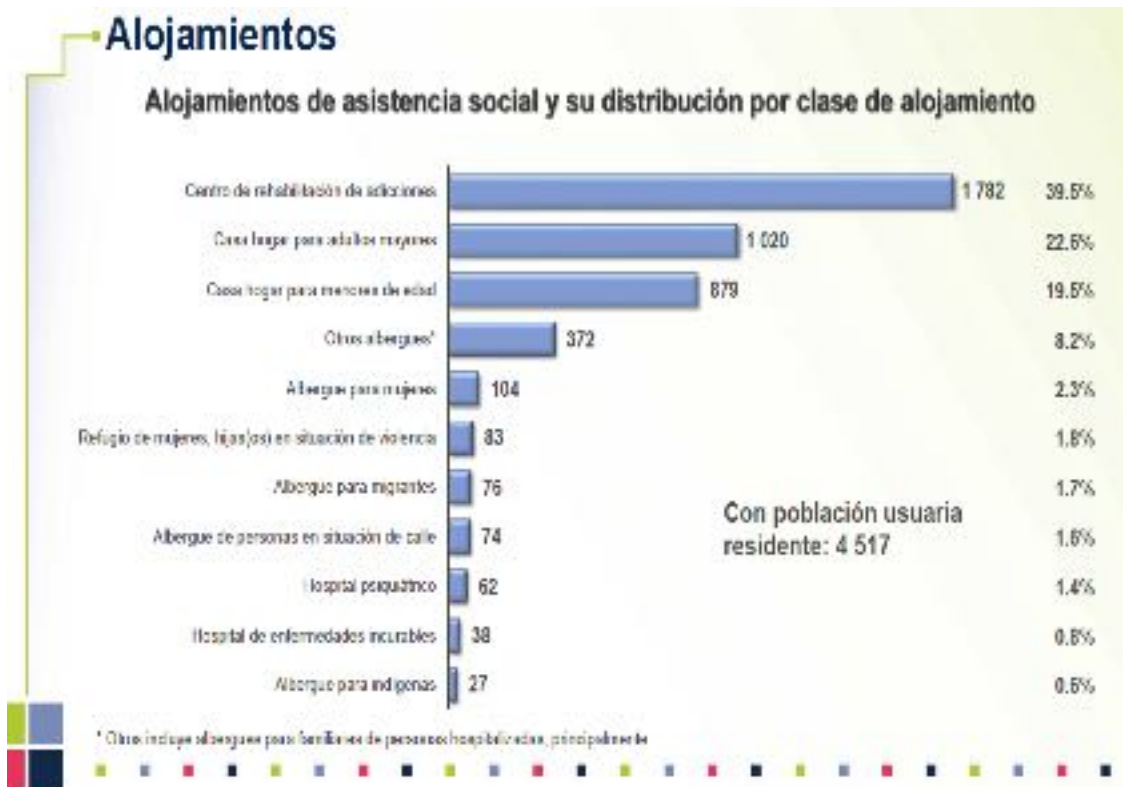


Dip. Leonor Gómez Otegui

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, en México residen 38.5 millones de niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años, que representan el 30.8% del total de población. De este grupo de población, 19.6 millones son hombres y 18.9 millones mujeres. Por grupos de edad, 9.2 millones tiene cuatro años o menos; 10.8 millones tiene entre cinco y nueve años, 11.5 millones de 10 a 14 años y siete millones son adolescentes de 15 a 17 años.²

4

En el Censo de Alojamientos de Asistencia Social de 2015, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en México hay 879 casas hogar para menores de edad en los cuales hay una población total de 25,667.³

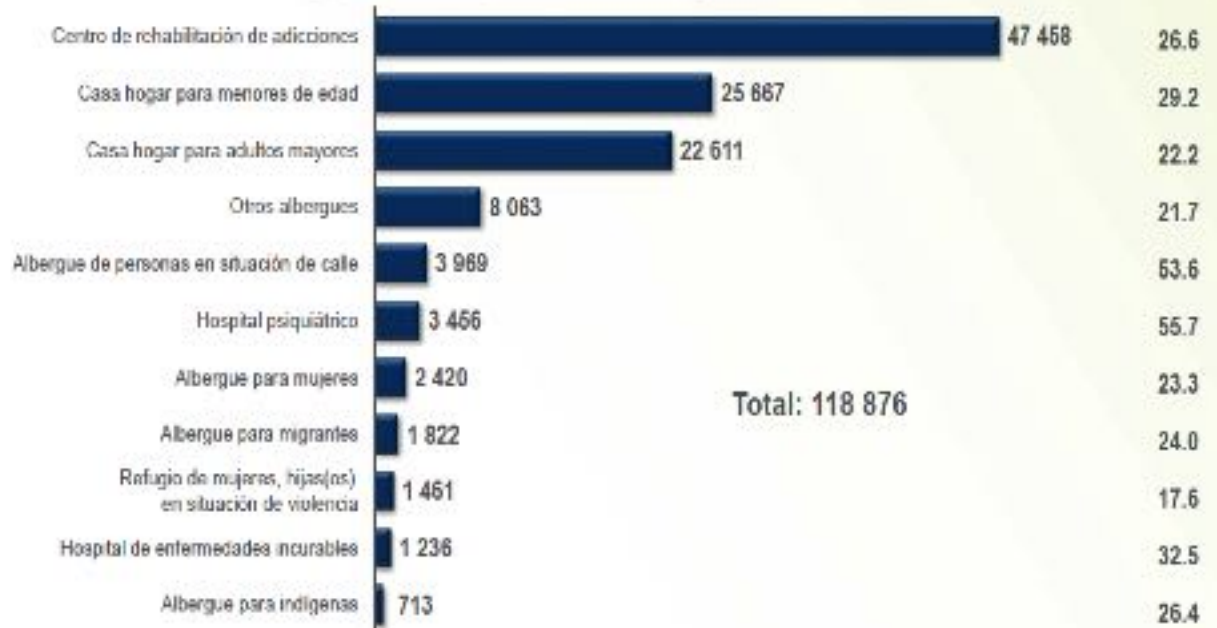




Dip. Leonor Gómez Otegui

Población usuaria residente

Población usuaria en alojamientos de asistencia social y promedio por clase de alojamiento



La tutela ejercida por el Estado emana de un dispositivo jurídico que establece una brecha entre la niñez vista como sujeto pleno de derechos y el mundo de la minoridad.

2. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/nino2019_Nal.pdf

3. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/caas_resultados.pdf



Dip. Leonor Gómez Otegui

Ésta última es entendida como aquella condición en la que se ubica a niñas y niños que han enfrentado de manera dramática y adversa la fragilidad e inestabilidad del pacto de la filiación, quedando en entredicho la relación de sus padres para con ellas y ellos, estigma que difícilmente se borra ante las vicisitudes evidenciadas en los procesos judiciales y que se enfrentan en el establecimiento y mantenimiento de los vínculos filiales.

El derecho a tener una familia es uno de los principios centrales de las modalidades alternativas de cuidado por lo tanto es clara la necesidad que aquellas instituciones que intervienen en los cuidados alternativos de las niñas, niños y adolescentes en situación de desamparo o abandono cuenten con herramientas, en este caso un registro que permitan determinar el origen y situación de cada uno las y los menores, dando certeza jurídica y tutelando la protección de sus derechos. Es importante que la población en general se sensibilice ante estas nuevas propuestas y que juntos reflexionemos sobre los aspectos que son frecuentes en la forma de concebir a las niñas y los niños, siendo parte de las formas idiosincráticas en la relación con ellos y ellas.

ARGUMENTOS QUE LA SUSTENTAN

Ha sido una constante histórica considerar que las y los niños en situación de riesgo social requieren de asistencia, lo que los coloca en un proceso automático de tutelaje e internamiento. En este proceso se han ignorado las vicisitudes familiares previas a la separación y durante los dispositivos institucionales que la practican y sustentan. Acciones que derivan en la desvinculación de los integrantes de las familias y acentúa la llamada institucionalización de las y los niños, lo cual ocasiona que pierdan el contacto con sus padres y familiares cercanos.



Dip. Leonor Gómez Otegui

Este entramado institucional conforma el circuito del asistencialismo dada la incidencia de las entidades gubernamentales y no gubernamentales en la situación de desamparo; así como los mecanismos de atención que cada instancia genera: formas de regulación, lenguajes implícitos o explícitos, programas de intervención y discursos especializados que generalmente se tornan apabullantes para las familias, sobre todo para las niñas y los niños que se encuentran inmersos en el asistencialismo y que desconocen las razones de su estancia en las casas hogar. Toda vez que se entra al circuito se sigue una trayectoria indefinida con un final conocido: la tutela institucional. Los años pasan y las y los niños permanecen en las casas hogar o albergues sin recibir alguna explicación de la situación legal de sus padres y de su condición como hijas o hijos.

Las modalidades alternativas contemplan que ante la imposibilidad de la familia para brindar el cuidado a las y los niños –una vez que se agotaron las posibilidades de restitución familiar o cuando está en riesgo la seguridad de la persona menor de edad–, el Estado es el responsable de proteger sus derechos, para lo cual es necesario considerar la historia y opinión de cada niña o niño para establecer la medida adecuada a su situación.

Entre las consideraciones para establecer una modalidad de cuidado encontramos: no separarlo de su lugar de residencia ni de su comunidad de referencia, mantener los vínculos entre hermanas y/o hermanos, y contar con una o un tutor legal.

La modalidad genérica se denomina acogimiento. Se trata de un mecanismo de protección alternativa al esquema asilar, mediante la cual se procura un contexto familiar que puede ser informal –cuando parientes de manera privada asumen el cuidado de las y los niños– o formal –cuando una autoridad judicial establece el



Dip. Leonor Gómez Otegui

cuidado a familiares u hogares de guarda, es decir, una familia distinta de la propia.

El procedimiento ante un niño, niña o adolescente en situación de desamparo o abandono se inicia con la presencia de los elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana quienes son las personas que en primer momento tienen contacto con la niña, niño o adolescente desamparado o abandonado quienes deben asegurarse que reciban la atención médica prioritaria. En caso de que no necesiten mayor intervención son presentados ante el Ministerio Público de la Fiscalía General de Justicia la cual toma en custodia al menor. Posteriormente se inicia una carpeta de investigación por abandono para determinar las situaciones y circunstancias del caso en particular. De identificar a los familiares se les contacta y si no es posible determinar el origen del menor se inicia con el proceso para que pueda ser adoptado.

En México la atención en materia de desamparo presenta una diversidad de programas en los ámbitos federal, estatal y municipal. Lo cual también sucede en la intervención de instancias jurídicas, de salud, de asistencia social y de organizaciones de la sociedad civil. Pocas mantienen sinergias y relaciones de tipo interinstitucional oficial. La mayoría no necesariamente está vinculada en un esquema establecido de ruta de atención, lo que deriva en acciones aisladas y propone un gran reto respecto a la construcción de una política pública que articule las entidades involucradas en la atención aunado a ello, está la recurrente historia de confinamiento de niñas y niños en instituciones que no tienen registro de su origen lo que dificulta determinar su situación.

Es por esto, que la presente iniciativa busca establecer la elaboración de un registro de aquellos menores en situación de desamparo o abandono a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México para que



Dip. Leonor Gómez Otegui

se determine su origen, situación y el cumplimiento de las disposiciones marcadas por el Código Civil y demás leyes.

FUNDAMENTACIÓN LEGAL

Que la Constitución Política de la Ciudad de México señala en su artículo 11, inciso D:

Artículo 11

Ciudad incluyente

(...)

D. Derechos de las niñas, niños y adolescentes

1. Las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos y gozan de la protección de esta Constitución. La actuación de las autoridades atenderá los principios del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, de la autonomía progresiva y de su desarrollo integral; también garantizarán su adecuada protección a través del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

2. La convivencia familiar es un derecho humano tutelado por esta Constitución.

Que la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, señala en su artículo 13, Fracción XVIII, artículo 29 Fracción III y así mismo en su artículo 30 Bis 1:

Artículo 13



Dip. Leonor Gómez Otegui

(.....)

Fracción XVIII. *Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso;*

(.....)

Artículo 29.

Corresponde al Sistema Nacional DIF, así como a los Sistemas de las Entidades y los Sistemas Municipales, en coordinación con las Procuradurías de Protección, en el ámbito de sus respectivas competencias:

(....)

Fracción III. *Contar con un sistema de información y registro, permanentemente actualizado, que incluya niñas, niños y adolescentes cuya situación jurídica o familiar permita que sean susceptibles de adopción, solicitantes de adopción y aquellos que cuenten con certificado de idoneidad, adopciones concluidas desagregadas en nacionales e internacionales, así como niñas, niños y adolescentes adoptados, informando de cada actualización a la Procuraduría de Protección Federal. También se llevará un registro de las familias de acogida y de las niñas, niños y adolescentes acogidos por éstas.*

Artículo 30 Bis 1

Los centros de asistencia social que reciban niñas, niños y adolescentes en situación de indefensión o desamparo familiar sólo podrán recibir niñas, niños y



Dip. Leonor Gómez Otegui

adolescentes por disposición de la Procuraduría de Protección correspondiente o de autoridad competente. Niñas, niños y adolescentes acogidos en Centros de Asistencia Social, serán considerados expósitos o abandonados una vez que hayan transcurrido sesenta días naturales sin que se reclamen derechos sobre ellos o se tenga información que permita conocer su origen, salvo que la Procuraduría de Protección correspondiente no cuente con los elementos suficientes que den certeza sobre la situación de expósito o abandonado de los menores de edad. En este caso, se podrá extender el plazo hasta por sesenta días naturales más.

El lapso inicial a que hace referencia el párrafo anterior, correrá a partir de la fecha en que la niña, niño o adolescente haya sido acogido en un Centro de Asistencia Social y concluirá cuando el Sistema Nacional DIF, los Sistemas de las Entidades o las Procuradurías de Protección, según corresponda, levanten la certificación de haber realizado todas las investigaciones necesarias para conocer su origen, la cual deberá publicarse en los estrados de la dependencia y en los medios públicos con que se cuente. Se considera expósito al menor de edad que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a la ley estén obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinarse su origen. Cuando la situación de desamparo se refiera a un menor de edad cuyo origen se conoce, se considerará abandonado.

Durante el término referido se investigará el origen de niñas, niños y adolescentes y se realizarán las acciones conducentes que les permitan reintegrarse al núcleo de su familia de origen o extensa, siempre que dicha reintegración no represente un riesgo al interés superior de la niñez. Lo anterior, en coordinación con los centros de asistencia social y con el auxilio de cualquier autoridad que se



Dip. Leonor Gómez Otegui

considere necesaria, sin exponer, exhibir o poner en riesgo a la niña, niño o adolescente.

Una vez transcurrido dicho término sin obtener información respecto del origen de niñas, niños o adolescentes, o no habiendo logrado su reintegración al seno familiar, la Procuraduría de Protección correspondiente levantará un acta circunstanciada publicando la certificación referida en el presente artículo y a partir de ese momento las niñas, niños o adolescentes serán susceptibles de adopción.

12

Que la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México señala en su artículo 1, fracción II:

Artículo 1. *La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general en la Ciudad de México. Todas las autoridades locales en el ámbito de sus competencias están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes que habitan y/o transiten en la Ciudad de México. En consecuencia deberá prevenir, investigar sancionar y reparar las violaciones a sus derechos humanos en los términos que establece la ley. Esta ley tiene por objeto:*

Fracción II. *Establecer las políticas, parámetros, lineamientos y configurar el marco legal que permita a las autoridades garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes que habitan y transitan en la Ciudad de México.*

Que la Ley de Asistencia Social señala en su artículo 4 fracción I incisos d) y m):



Dip. Leonor Gómez Otegui

Artículo 4. *Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, económicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.*

Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente:

I. Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:

(...)

d). *Abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos;*

(...)

m) *Ser huérfanos.*

Para los efectos de esta Ley son niñas y niños las personas hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos, tal como lo establece el Artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.



Dip. Leonor Gómez Otegui

A fin de dar claridad a la propuesta de la iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

14

CÓDIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL (VIGENTE)	CÓDIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL (PROPUESTA DE MODIFICACIÓN)
CAPITULO V De la tutela de los menores en situación de desamparo	CAPITULO V De la tutela de los menores en situación de desamparo
<p>ARTICULO 492.- La Ley coloca a los menores de edad en situación de desamparo bajo la tutela de la institución autorizada que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores.</p> <p>Se entiende por expósito, al menor de edad que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a la ley estén obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinarse su origen. Cuando la situación de desamparo se refiera a un menor de edad cuyo origen se conoce, se considerara abandonado.</p> <p>Se considera como situación de desamparo, la que se produce de un hecho a causa de la imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores de edad, cuando</p>	<p>ARTICULO 492.- La Ley coloca a los menores de edad en situación de desamparo bajo la tutela de la institución autorizada que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores.</p> <p>Se entiende por expósito, al menor de edad que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a la ley estén obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinarse su origen. Cuando la situación de desamparo se refiera a un menor de edad cuyo origen se conoce, se considerara abandonado.</p> <p>Se considera como situación de desamparo, la que se produce de un hecho a causa de la imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores de edad, cuando</p>



Dip. Leonor Gómez Otegui

<p>estos queden privados de la necesaria asistencia material o moral; ya sea en carácter de expósitos o abandonados.</p> <p>El acogimiento tiene por objeto la protección inmediata del menor, si éste tiene bienes, el juez decidirá sobre la administración de los mismos.</p> <p>En todos los casos, quien haya acogido a un menor, deberá dar aviso al Ministerio Público dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, quien después de realizar las diligencias necesarias, en su caso, lo pondrá de inmediato bajo el cuidado y atención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.</p>	<p>estos queden privados de la necesaria asistencia material o moral; ya sea en carácter de expósitos o abandonados.</p> <p>El acogimiento tiene por objeto la protección inmediata del menor, si éste tiene bienes, el juez decidirá sobre la administración de los mismos.</p> <p>En todos los casos, quien haya acogido a un menor, deberá dar aviso al Ministerio Público dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, quien después de realizar las diligencias necesarias, en su caso, lo pondrá de inmediato bajo el cuidado y atención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.</p> <p>El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia local, elaborará un registro de aquellos menores en situación de desamparo o abandono, determinando las características de su origen y situación y vigilando la observancia de las disposiciones establecidas en este Código y demás Leyes sobre su canalización u acogimiento.</p>
---	--

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El Presente decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

ARTÍCULO SEGUNDO. Remítase a la Jefatura de Gobierno para efectos de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.



Dip. Leonor Gómez Otegui

Por lo expuesto, someto a la consideración de este Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que **SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEXTO AL ARTÍCULO 492 DEL CÓDIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL.**

16

DECRETO

ÚNICO. Se adiciona un párrafo sexto al Artículo 492 del Código Civil del Distrito Federal, para quedar como sigue:

ARTICULO 492.- ...

...

...

...

...

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia local, elaborará un registro de aquellos menores en situación de desamparo o abandono, determinando las características de su origen y situación y vigilando la observancia de las disposiciones establecidas en este Código y demás Leyes sobre su canalización u acogimiento.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El Presente decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.



Dip. Leonor Gómez Otegui

ARTÍCULO SEGUNDO. Remítase a la Jefatura de Gobierno para efectos de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en Sesión Remota del Primer Periodo Ordinario del Tercer Año de Trabajos de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, el día 17 del mes de noviembre de 2020.

17

ATENTAMENTE

DocuSigned by:
Leonor Gómez Otegui
32EE70070A7F0412...

DIP. LEONOR GÓMEZ OTEGUI