

RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES: UNA MIRADA DESDE LA REALIDAD JURISDICCIONAL

INTERNATIONAL RESTITUTION OF MINORS: A LOOK FROM JURISDICTIONAL REALITY

*José Luis Vázquez Ramírez**

*Laura G. Zaragoza Contreras***

RESUMEN: En el presente estudio, desde una perspectiva procesal se discuten resultados previos de una investigación en curso sobre las barreras que la normatividad mexicana representa frente al procedimiento de restitución internacional de menores, lo que imposibilita cumplir a cabalidad con los compromisos asumidos por el Estado mexicano al firmar el Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. Al respecto, también se hace una revisión de la normatividad procesal en México sobre la materia y se examina la inadecuada e imprecisa interpretación que, exclusivamente desde el Derecho, pudiera realizar un Estado parte, lo cual constituiría una limitante para lograr los fines de la Convención. Se concluye con algunas reflexiones sobre el procedimiento de restitución de un menor y la relación con la custodia de este, la afectación a su integridad psíquica, física y moral y la necesidad de que, por lo tanto, los Estados parte, y México en particular, deban diseñar los mecanismos que permitan el efectivo cumplimiento de las obligaciones adquiridas.

PALABRAS CLAVE: Procedimiento de restitución de menores, barreras procesales, sustracción de menores, retención indebida.

* Licenciado en Derecho por la UNAM, Maestro en Administración de Justicia por la UAEM y estudios doctorales en Derecho Privado en la Universidad de Salamanca (España). Magistrado en retiro del Poder Judicial del Estado de México y Profesor de la Escuela Judicial del Estado de México. Correo: jose.l.vazram@gmail.com

** Estudios de Derecho y Sociología en la UNAM, Maestra en Derecho por la UAEM, Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Es Catedrática de la UAEM, UNAM y Profesor-Investigador de la Escuela Judicial del Estado de México. Correo: laurazaragozacontreras@live.com.mx

ABSTRACT: In this study, from a procedural perspective, a discussion is raised from the previous results from a current investigation about the barriers that Mexican legal order presents when facing the process of international restitution of minors, which makes it impossible to fulfill completely the compromises undertaken by the Mexican State by signing the Hague Convention on Civil Aspects of the International Abduction of Minors. In this respect, a review is performed on the procedural normativity in Mexico about the subject, and an examination is made to the inadequate and imprecise interpretation of the Law which exclusively a State who is part could perform, which would constitute a limitation to achieve the goals of the Convention. This study concludes with some considerations about the process of restitution of minors and the relationship with custody, the affection to its psychological, and moral integrity, and the need to, as such, the States which are a part of it, and Mexico in particular, issue the mechanisms that allow the effective fulfillment of the acquired obligations.

KEY WORDS: Child restitution process, procedural barriers; child abduction, undue retention.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Normatividad procesal en México. 3. Barreras procesales. 4. Reflexiones finales. 5. Fuentes consultadas.

I. Introducción

El objeto de las ciencias sociales se transforma de manera visible, en amplias proporciones y, en ciertos aspectos, en forma espectacular. Por primera vez, las ciencias sociales son desafiadas a pensar el mundo como una *sociedad global*.¹ Las relaciones, los procesos y las estructuras económicas, políticas, demográficas, geográficas, históricas, culturales, sociales y legales que se desarrollan en escala mundial, adquieren preeminencia sobre las relaciones, procesos y estructuras que se desarrollan en la escala nacional. El pensamiento científico, en sus producciones más notables, está elaborado primordialmente con base en la reflexión sobre la *sociedad nacional*, para aprehender la constitución y los movimientos de la sociedad global.

El paradigma clásico de las ciencias sociales se constituyó, y sigue desarrollándose, con base en la reflexión sobre las formas y los movimientos de la sociedad nacional. Pero la sociedad nacional está siendo recubierta, asimilada o subsumida por la sociedad global, una realidad que no está suficientemente reconocida y codificada. La sociedad global adquiere desafíos empíricos y metodológicos, o históricos y teóricos, que exigen nuevos conceptos, otras categorías, diferentes interpretaciones.

Siempre hubo un enorme debate sobre cómo la sociedad y el Estado se relacionan, cuál debería subordinar al otro y cuál encarnar los valores más elevados. Así, se acostumbra pensar que

¹ Cfr. WALLERSTEIN, Immanuel, *Unthinking Social Science: The Limits of Nineteenth Century Paradigms*. Chapter 18. Cambridge: Polity Press. 1991.

las fronteras de la sociedad y del Estado son las mismas, o si no, podrían y deberían serlo. Se vive en Estados. Hay una sociedad bajo cada Estado. Los Estados tienen historia y por tanto tradiciones. Esta imagen de la realidad social no era una fantasía, tanto es así que teóricos colocaron en perspectivas ideográficas y nomotéticas se desempeñaban con razonable desenvoltura, al utilizar esos enfoques acerca de la sociedad y del Estado y lograr algunos resultados plausibles. El único problema era que, a medida que el tiempo corría, más y más *anomalías* resultaban inexplicadas en ese esquema de referencia y más y más lagunas parecían surgir.

La globalización puede así ser definida como la intensificación de las relaciones sociales en dimensión mundial, al ligar localidades distantes de tal manera que los acontecimientos locales son modelados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa.²

La sociedad global no es una mera extensión cuantitativa y cualitativa de una sociedad nacional. Aunque esta continúe siendo básica, evidente e indispensable y se manifieste incluso en el ámbito internacional, es innegable que la sociedad global se constituye como una realidad original, desconocida, carente de interpretaciones. La sociedad global ya ha sido objeto de estudios e interpretaciones políticas, económicas, culturales, demográficas, legales, etc.

Hay conciencia de que los problemas sociales deben pensarse desde una perspectiva transnacional, mundial o propiamente global, pero aun cuando hay conciencia, en términos objetivos, hay temas que se siguen pensando desde lo local.

En forma sintética, se puede decir que esa problemática está presente en los estudios e interpretaciones sobre relaciones interna-

2 IANNI, Octavio, *Teorías de la Globalización, Siglo XXI-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades*, México, UNAM, 1996. p. 147.

cionales [...] nueva dependencia, interdependencia, multilateralismo, multinacionalismo, transnacionalismo, [...] globalización y fragmentación, nuevo mapa del mundo [...]. Este es un momento epistemológico fundamental: el paradigma clásico, fundado en la reflexión sobre la sociedad nacional, es subsumido formal y realmente por el nuevo paradigma, fundado en la reflexión sobre la sociedad global. El conocimiento acumulado sobre la sociedad nacional no es suficiente para esclarecer las configuraciones y los movimientos de una realidad que ya será siempre internacional, multinacional, transnacional, mundial o propiamente global.

Es obvio que la sociedad nacional sigue teniendo vigencia, con su territorio, población, formas de organización social y técnicas de trabajo; este es el escenario en el cual sus integrantes se mueven, viven, trabajan, piensan. Poco a poco, y a veces de repente, la sociedad global subsume formal o realmente a la sociedad nacional, pero en forma simultánea se articula dinámica y contradictoriamente con las configuraciones y los movimientos de la sociedad global, como totalidad geográfica.³

A partir de estas premisas, es dable cuestionar si pueden o deben interpretarse —y, en su caso la perspectiva de abordaje—, de las disposiciones contenidas en el Convenio de La Haya⁴ ante temas sensibles, como lo es la restitución internacional de menores; tema que implica como punto previo la sustracción, retención o traslado ilegal de un menor a un país distinto al de su residencia habitual, lo cual genera que se le prive de la convivencia con uno de sus progenitores.

³ Cfr. IANNI, *op. cit.* pp. 159-160.

⁴ En el presente estudio se emplean en forma indistinta Convenio y Convención, en ambos se refieren al Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, tal y como se señala en el propio texto. (25 de octubre 1980). Publicado en el DOF: 6 de marzo de 1992. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/convenio_de_la_haya_sobre_los_aspectos_civiles_de_la_sustraccion_internacional_de_menores.pdf Consultado el 22-02-2018. Aun cuando también se encuentra la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores DOF: 18 de noviembre de 1994, como instrumento de carácter regional, el presente estudio, solo se refiere a la Convención de La Haya por ser de mayor alcance y cobertura.

En el presente estudio, desde una perspectiva procesal, se discuten resultados previos de una investigación en curso sobre las barreras que la normatividad mexicana representa frente al procedimiento de restitución internacional de menores, lo que imposibilita cumplir a cabalidad con los compromisos asumidos por el Estado mexicano al firmar el Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

2. Normatividad procesal en México

La inadecuada e imprecisa interpretación que, exclusivamente, desde el Derecho pudiera realizar un Estado parte, constituye una limitante para lograr los fines de la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, donde, desde el preámbulo, se percibe el énfasis en conceptos tales como: el interés superior del niño,⁵ la protección internacional del menor frente al traslado y retenciones indebidas, los derechos de custodia y visitas, así como la celeridad en la restitución, es decir, el armónico equilibrio entre la protección a los derechos humanos del menor⁶ y las normas de carácter procesal como instrumentos que permitan dinamizar y proteger sus derechos.

Todos los Estados parte de la comunidad internacional deben conducirse en un sentido tal, que permita facilitar la tutela judicial efectiva, garantizando el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, para lo cual debe desarrollarse la cooperación efectiva con repercusión transfronteriza, por establecer el modelo más extremo de ejecución *full faith and credit*,⁷ la cual, en un estudio del texto constitucional de los

5 Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Pacto de San José. (1969) Artículo 19. Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

6 Ya que el menor es un verdadero titular de derechos. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf. Consultado el 24-02-2018.

7 Pleno de fe y de crédito. En este sentido, respecto de la Cooperación Judicial en Materia Civil, resulta obligada la revisión del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea donde señala:

Estados Unidos, se comparó el texto mexicano, explicando que hacia el finales del siglo XVIII (cuando se creó el texto estadounidense) privaba la idea del *comity*, esto es, el reconocimiento por mera cortesía. No obstante, el legislador de Estados Unidos trató de neutralizar el reconocimiento por mera cortesía introduciendo una verdadera obligación de reconocimiento de los actos foráneos. La cláusula de entera fe y crédito —afirmó— no se estableció como una mera cortesía, sino como una obligación de reconocimiento, que se refiere a los actos legislativos, administrativos, así como a las sentencias judiciales.⁸

El traslado de un menor al extranjero en compañía del progenitor que tiene la custodia, sin la autorización del otro progenitor, a quien se le ha reconocido el derecho de visita y derecho de autorización para los traslados —del menor— al extranjero (*ne exeat*), constituye una vulneración al “derecho de custodia” en los términos del Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. El Convenio de La Haya⁹ señala que los derechos de custodia comprenderán el derecho relativo

Artículo 67. [...]

4. La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.

Artículo 81.

1. La Unión desarrollará una operación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza, basada en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales.

Esta cooperación podrá incluir la adopción de medidas de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

2. [...] el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para garantizar:

a) el reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, así como su ejecución; [...]

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada. (2010) Consultado el 27 de febrero de 2018 en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

8 Cfr. SILVA, Jorge Alberto, *La regulación constitucional del derecho interestatal. Algunas notas sobre el primer párrafo del artículo 121*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2547/23.pdf>. Consultado el 27-02-2018.

9 Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la Sustracción Internacional de Menores. (1980) Artículo 5. A los efectos del presente Convenio: a) el “derecho de custodia” comprenderá el derecho relativo al cuidado de la persona del menor y, en particular, el de decidir sobre su lugar de residencia; b) el “derecho de visita” comprenderá el derecho de llevar al menor, por un período de tiempo limitado, a otro lugar diferente a aquel en que tiene su residencia

a determinar el lugar de residencia del menor y el incumplimiento de una restricción sobre el traslado constituye una violación a los derechos de custodia.

Al respecto, cabe considerar la opinión que con fecha 17 de diciembre de 2008 y en carácter de *amicus curiae*, la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado efectuó ante la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso *Abbott v Abbott*, en apoyo del *writ of certiorari*¹⁰ que impulsaba el peticionario. Sobre la interpretación del derecho de custodia advirtió¹¹ que:

habitual. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/convenio_de_la_haya_sobre_los_aspectos_civiles_de_la_sustraccion_internacional_de_menores.pdf. Consultado el 24-02-2018.

10 La procedencia del *writ of certiorari* no se determina con base en criterios legales preestablecidos, la fijación del criterio de *importancia y trascendencia* debe hacerse con base en "acuerdos generales" previamente establecidos. Debido a que en México, el Acuerdo General 5/1999 emitido por la SCJ utiliza conceptos que permiten una amplia interpretación, la SCJ también tiene la facultad de decidir la admisión y el otorgamiento del recurso en cada caso en particular.

Los casos que pueden dar lugar a la interposición de un *writ of certiorari* ante la Suprema Corte de los EUA son más que los pueden dar lugar a la interposición del recurso contra las resoluciones a que alude el Artículo 107, Fracción IX constitucional en México. Esto se debe a que en los EUA las causas que dan motivo a una petición se determinan no solo con base en la inconstitucionalidad de una norma general o con base en la interpretación de una disposición constitucional, sino además cuando versan sobre la validez de un tratado o de una ley federal o, donde la validez de una ley estatal es cuestionada por encontrarse en contra de un tratado internacional o ley federal o, donde cualquier título, derecho, privilegio o inmunidad es impuesto con fundamento en tratados o leyes o, comisión conferida o autoridad ejercida a nombre de los Estados Unidos.

GÓMEZ-PALACIO, Ignacio. Reforma Judicial: el "criterio de importancia y trascendencia" y su antecedente, el *Writ of Certiorari*. Consejo de la Judicatura Federal. Instituto de la Judicatura Federal. Disponible en: https://www.ijf.cjf.gob.mx/sitio2016/include/sections/revista/5/r5_6.pdf. Consultado en: 25-02-2018.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 107 fracción IX: En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

11 Cfr. SCOTTI, Luciana Beatriz (Coord.) *La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de Restitución Internacional de Menores*. Libro digital, EPUB. (s/p) Buenos Aires, Eudeba. 2017. Disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id=yIcqDwAAQBAJ&pg=PT18&lpg=PT18&dq=c%C3%A1lculosa+ne+exeat&source=bl&ots=DGgV8bVg7c&sig=YK-IDeqGkTE28xY8XHbHKN9-28&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjpzvnCg8DZAhULV>

... a través de diferentes medios, los Estados parte han dejado en claro que ellos desean una exégesis uniforme de los conceptos centrales del Convenio, considerando su naturaleza autónoma, y de ninguna manera limitada a la comprensión que se daría a una determinada palabra o frase en los asuntos puramente domésticos. Los giros relevantes, deben apreciarse en el contexto en el que son utilizados en el tratado [...] La expresión convencional “derechos de custodia” no coincide con ninguna concepción particular de custodia en las leyes nacionales, sino que adquiere su significación desde las definiciones, estructura y propósitos de la propia Convención de La Haya, pues la doctrina y la ley locales, no han de tenerse por decisivas en la determinación del alcance de los vocablos de los que se vale el tratado. La comunidad jurídica de Naciones ha alcanzado un amplio consenso respecto de que la previsión *ne exeat*, la cual cae dentro del dominio de la noción convencional “derechos de custodia”.

En este sentido, la sentencia del caso *Abbott vs Abbott*¹² resulta un referente obligado, tanto por el criterio definido por la Corte Suprema de los Estados Unidos,¹³ como por el número de casos que en México se encuentran en curso.¹⁴ En su momento, esta

IMKHf-aA6QQ6AEIPDAD#v=onepage&q=c%3%A1usula%20ne%20exeat&f=false. Consultado el 24-02-2018

12. Supreme Court of the United States *ABBOTT v. ABBOTT*. No. 08-645. Decided May 17, 2010. Disponible en <https://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-645.pdf>. Consultado el 23-02-2018.

13. Resolución emitida a partir de considerar no solo el derecho interno, sino que, desde una perspectiva internacional, se interpretó a partir del análisis de los criterios emitidos por cortes de Inglaterra, Israel, Austria, Sudáfrica, Alemania, Francia y Canadá. *Cfr.* Supreme Court of the United States *ABBOTT v. ABBOTT*. No. 08-645. Decided May 17, 2010. III. C. Disponible en: <https://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-645.pdf>. Consultado el 23-02-2018.

14. Al 30 de septiembre de 2017, los casos que reporta la Secretaría de Relaciones Exteriores como salientes, es decir, aquellos casos en los que México es el peticionario de la restitución, ascienden a 138, donde se encuentran involucrados 215 menores y, como casos entrantes, es decir los casos en los que México recibió una petición del extranjero, suman 59, donde se relacionan 79 menores; en ambos escenarios, Estados Unidos ocupa el primer lugar tanto como país solicitante, como de destino y, los estados de Texas y California ocupan los dos primeros lugares también como salientes y entrantes. Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Protección a mexicanos en el exterior. Dirección General Adjunta de Derecho de Familia. Sustracción y Retención Internacional de Menores. Análisis estadístico.

sentencia dictada por la Corte Suprema de los Estados Unidos se convirtió en el centro de la atención de la comunidad internacional, por ser el primer caso que se centró en revisar los alcances de este convenio internacional, a partir de separar, revisar e interpretar como conceptos autónomos el derecho de custodia, el derecho de visitas y la cláusula *ne exeat*.¹⁵

3. Barreras procesales

En México, se han identificado limitaciones procesales, las cuales en forma recurrente obstruyen el adecuado curso que debe seguir un procedimiento de restitución internacional de menores.

En la Convención se establece el plazo de seis semanas para lograr la restitución de un menor, y para el logro de este objetivo, cada uno de los Estados contratantes, se comprometió a designar una Autoridad Central, encargada de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas a partir de promover el apoyo interinstitucional a nivel interno, con el objeto de garantizar la restitución inmediata de los menores y actuar con la mayor celeridad posible, a fin de evitar el arraigo del menor en el país al que fue trasladado o retenido; se concluye que el tiempo, es el factor determinante.

Al respecto, la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, Organización Mundial para la Cooperación Transfronteriza en Asuntos Civiles y Comerciales, y en aras de apoyar el apoyo interinstitucional a nivel internacional, promueve el intercambio de experiencias, a partir de la presentación de reportes periódicos; en el caso del Estado mexicano, es posible observar las limitaciones que se tienen identificadas y sobre las cuales es necesario incidir respecto de las acciones implementadas, toda

2016 -2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/265679/Estad_sticas_sustracci_n_y_retenci_n_2016-2017.pdf. Consultado el 23-02-2018.

15 Entendida como medida precautoria de arraigo que implica la prohibición de salida de un menor que se encuentra en un país determinado.

vez que, cuando México se adhirió,¹⁶ sabía de las obligaciones que se adquirirían y de las acciones —legislativas, administrativas, etc.—, que se debían implementar al respecto.

Se presenta una selección de las respuestas, presentadas en el informe 2017, al cuestionario sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores¹⁷ (al 2 de enero de 2017)¹⁸ solicitado por la HCCH:¹⁹

Respecto de:

Cambios recientes en su Estado

1.1 Desde la reunión de la Comisión Especial de 2011/2012, ¿ha habido cambios significativos en su Estado con respecto a la legislación o a las normas procesales aplicables en casos de protección internacional de niños? En lo posible, indique la razón que impulsó el cambio en la legislación/las normas, e indique los resultados obtenidos en la práctica (por ejemplo, una reducción en el tiempo requerido para resolver un caso).

16 Ratificado por el Senado el día 13 de diciembre de 1990, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 14 de enero de 1991. El instrumento de adhesión se firmó el día 29 de enero de 1991 y fue depositado ante el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de los Países Bajos, el 20 de junio del mismo 1991. Para su debida observancia, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se promulgó el 3 de febrero de 1992 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1992.

17 Emitidas por Claudia Sierra Martínez; Subdirectora de Restitución y Custodia Internacional de Menores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como Autoridad Central.

18 HCCH. (Hague Conference on Private International Law), Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. Organización Mundial para la Cooperación Transfronteriza en Asuntos Civiles y Comerciales. Disponible en: <https://assets.hcch.net/docs/ce32c555-f78c-401b-b242-5a4b3576a5d8.pdf>. Consultado el 24-02-2018.

19 Con 83 Miembros (82 Estados y la Unión Europea) de todos los continentes, la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado es una organización intergubernamental de carácter mundial. La Conferencia, crisol de diversas tradiciones jurídicas, elabora instrumentos jurídicos multilaterales que responden a necesidades mundiales, al tiempo que garantiza su seguimiento. Un número creciente de Estados no miembros se está adhiriendo a los Convenios de La Haya. Así, 150 países de todo el mundo participan hoy en los trabajos de la Conferencia. Disponible en <https://www.hcch.net/es/about>. Consultado el 24-02-2018.

Se incorporó en el art. 4 de la Constitución Federal Mexicana (publicado en el DOF 12-10-2011) el principio del interés superior del menor y la obligación del Estado y padres de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. Por igual se incorporó en el art. 73 de dicha Constitución (Fracción adicionada DOF 12-10-2011 y Reformada DOF 29-01-2016), la facultad del Congreso XXIX-P, para: Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte.

En concordancia con lo anterior, el Congreso expidió la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (publicado en el DOF 04-12-2014), en cuyo artículo 25 señala: Las leyes federales y de las entidades federativas contendrán disposiciones para prevenir y sancionar el traslado o retención ilícita de niñas, niños y adolescentes cuando se produzcan en violación de los derechos atribuidos individual o conjuntamente a las personas o instituciones que ejerzan la patria potestad, la tutela o la guarda y custodia, y preverán procedimientos expeditos para garantizar el ejercicio de esos derechos.

En los casos de traslados o retenciones ilícitas de niñas, niños y adolescentes fuera del territorio nacional, la persona interesada podrá presentar la solicitud de restitución respectiva ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que esta lleve a cabo las acciones correspondientes en el marco de sus atribuciones, de conformidad con lo dispuesto en los instrumentos internacionales y demás disposiciones aplicables.

Cuando las autoridades de las entidades federativas tengan conocimiento de casos de niñas, niños y adolescentes de nacionalidad mexicana trasladados o retenidos de manera ilícita en el extranjero, se coordinarán con las autoridades federales competentes, conforme a las demás disposiciones aplicables, para su localización y restitución.

Cuando una niña, niño o adolescente sea trasladado o retenido ilícitamente en territorio nacional, o haya sido trasladado legalmente pero retenido ilícitamente, las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán obligadas a coadyuvar en su localización, a través de los programas para la búsqueda, localización y recuperación, así como en la adopción de todas las medidas necesarias para prevenir que sufran mayores daños y en la sustanciación de los procedimientos de urgencia necesarios para garantizar su restitución inmediata, cuando la misma resulte procedente conforme a los tratados internacionales en materia de sustracción de menores.

1.2. Suministre un resumen breve de las decisiones significativas, relativas a la interpretación y aplicación del Convenio de 1980, dictadas desde la reunión de la Comisión Especial de 2011/2012 por las autoridades competentes²⁰ en su Estado, incluidas las decisiones dictadas en el contexto del Convenio de las Naciones Unidas del 20 de noviembre 1989 sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos regionales relevantes:

Lista de la Jurisprudencia (J) o Tesis Aislada (TA) de la 1ª Sala de la Suprema Corte de Justicia, Plenos de Circuito o Tribunales Colegiados de Circuito (T.C.C.) emitidas en Juicios de Amparo:

- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. Atento al interés superior de estos, el plazo de seis semanas que la autoridad judicial o administrativa competente tiene para resolver los procedimientos para la restitución de aquéllos, al poder excederse de ese periodo

²⁰ El término "autoridades competentes" se refiere a las autoridades judiciales o administrativas con la responsabilidad de dictar decisiones según el Convenio de 1980. Si bien en la mayoría de los Estados parte dichas "autoridades" son tribunales (es decir, autoridades judiciales), en algunos Estados parte las autoridades administrativas son las responsables de dictar decisiones en casos regidos por el Convenio.

razonable y proporcional con la causa que lo originó, no está por encima del derecho de audiencia y defensa de las partes.²¹

- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. Atento al principio de celeridad, el juez nacional es competente para conocer de los procedimientos jurisdiccionales tramitados conforme a aquélla.²²

- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. Derecho sustantivo aplicable a los procedimientos jurisdiccionales tramitados por los jueces conforme a dicho instrumento, cuando este expresamente remita al derecho vigente en el estado en que el menor tenía su residencia habitual antes de su traslado o retención.²³

- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. Directrices generales de carácter procesal que deben observarse por los jueces en la restitución internacional de menores.²⁴

- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. El derecho aplicable a todo procedimiento de restitución internacional de menores, tramitado conforme a aquel instrumento es la legislación procesal civil de cada entidad federativa (juicios sumarios).²⁵

- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. Una vez iniciado el procedimiento de restitución internacional respectivo, la Secretaría de Relaciones Exteriores no se convierte en la representante procesal directa del menor involucrado y, en todo caso, es necesario que el solicitante otorgue su autorización por escrito.²⁶

21 Tesis: III.2o.C.71 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2639.

22 Tesis: III.2o.C.68 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2640.

23 Tesis: III.2o.C.70 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2642.

24 Tesis: III.2o.C.67 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2642.

25 Tesis: III.2o.C.69 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2643.

26 Tesis: III.2o.C.72 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2644.

- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. No suprime el derecho de convivencia entre el menor y el progenitor sustractor o retenedor.²⁷
- Restitución internacional de menores. Medidas cautelares para asegurar su localización.²⁸
- Derecho de visita. Atento al interés superior del menor, la convivencia entre padres que vivan en el extranjero y los menores debe efectuarse en la ciudad donde estos residan, sin la posibilidad de que pueda ser en una diversa, aun cuando sea por tiempo limitado, ya que podría ir en detrimento del adecuado desarrollo psicológico o emocional de los menores. (Aplicación, en lo conducente, de la Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores).²⁹
- Tercero interesado en el juicio de amparo. Tiene ese carácter la secretaría de relaciones exteriores, cuando actúa como autoridad central del Estado mexicano en el procedimiento judicial de restitución de menores, previsto en la convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.³⁰
- Suspensión definitiva en el amparo. Hipótesis en que procede concederla contra el acuerdo emitido en el trámite de restitución internacional de menores que ordenó su aseguramiento en un albergue.³¹
- Sustracción internacional de menores. El sistema previsto por el Convenio de La Haya busca proteger al menor de los efectos perjudiciales que genera este tipo de conductas.³²

27 Tesis: 1a.CCLIII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, p. 893.

28 Tesis: 1a. CCLV/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, p. 909.

29 Tesis: XXII.Io.7 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, julio de 2016, p. 2136.

30 Tesis: PC.I.C. J/17 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, noviembre de 2015, p. 3076.

31 Tesis: III.5o.C.15 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, marzo de 2015, p. 2525.

32 Tesis: 1a. LXX/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1417.

- Sustracción internacional de menores. Existe una presunción de que el interés superior del menor sustraído se ve mayormente protegido con su restitución inmediata al país de origen.³³
- Sustracción internacional de menores. Las autoridades que intervengan en una solicitud de restitución internacional deben actuar con la mayor celeridad para asegurar la restitución inmediata de los menores involucrados.³⁴
- Sustracción internacional de menores. Las excepciones a la restitución inmediata previstas en el Convenio de La Haya deben ser interpretadas de manera estricta y aplicadas de forma extraordinaria.³⁵
- Sustracción internacional de menores. Las excepciones previstas en el artículo 13 del Convenio de La Haya no se encuentran sujetas a ninguna condición temporal, pero corresponde al padre sustractor probar plenamente su actualización.³⁶
- Sustracción internacional de menores. Para que opere la causal de excepción prevista en el artículo 12 del Convenio de La Haya es indispensable que haya transcurrido más de un año entre la sustracción y la solicitud de restitución.³⁷
- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. No vulnera el derecho fundamental de audiencia.³⁸
- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. No vulnera el derecho fundamental de acceso a la justicia.³⁹

33 Tesis: Ia. LXXI/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1418.

34 Tesis: Ia. XXXVI/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1419.

35 Tesis: Ia. XXXVII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1420.

36 Tesis: Ia. XXXVIII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1421.

37 Tesis: Ia. XXXIX/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1422.

38 Tesis: Ia. CCLXXXI/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, octubre de 2013, p. 1045.

39 Tesis: Ia. CCLXXXII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, octubre de 2013, p. 1045.

- Sustracción internacional de menores. Las sentencias dictadas en los procedimientos relativos, al ser emitidas en verdaderos juicios y tener el carácter de definitivas, son impugnables en amparo directo.⁴⁰
- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. Cómo opera el procedimiento de restitución de estos.⁴¹
- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. En el procedimiento de restitución de menores los órganos jurisdiccionales deben implementar las medidas necesarias para dar a conocer las actuaciones procesales a los extranjeros.⁴²
- Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. En el procedimiento de restitución de menores, si la legislación local aún no se ajusta a aquélla, los órganos jurisdiccionales deben dar a conocer a las partes el término para su sustanciación y las etapas procesales que lo conformarán.⁴³

El funcionamiento práctico del Convenio de 1980

3.6 ¿Su Autoridad Central ha tenido dificultades para localizar a menores en casos relativos al Convenio de 1980, tanto en carácter de Estado requerido como requirente? [...] por favor especifique las dificultades y las medidas que se tomaron o que se están considerando para solucionarlas:

La dificultad es generada por la imprecisión o cambio de domicilio del sustractor(a) y a la postre del menor, se ha solicita-

40 Tesis: V.2o.C.T.2 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, julio de 2013, p. 1596.

41 Tesis: I.13o.C.3 C (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, mayo de 2012, p. 1827.

42 Tesis: I.13o.C.2 C (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, mayo de 2012, p. 1827.

43 Tesis: I.13o.C.4 C (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, mayo de 2012, p. 1828.

do que la autoridad judicial recabe información de las oficinas que tienen base de datos con nombres y domicilios, a fin de que remitan la información así como para que se haga una búsqueda a través de la Policía (Interpol). La Autoridad Central se encuentra realizando esfuerzos para reunirse con otras autoridades que permitan compartir sus bases de datos para la localización de personas.

3.12 Si su Autoridad Central tiene demoras en la tramitación de casos, por favor especifique las causas principales de las demoras: “La falta de localización de personas, así como la presentación de recursos legales constitucionales”.

Procedimientos judiciales y rapidez

4.3 [...] ¿su Estado tiene pensado implementar mecanismos para cumplir el requisito de una restitución inmediata de conformidad con el Convenio de 1980 (p. ej., procedimientos, libros de referencia, directrices, protocolos)?

Se está explorando la posibilidad de concentrar la jurisdicción en la mayoría de los Estados, así como a nivel Federal para la resolución de recursos constitucionales. Además se está trabajando en la elaboración de un protocolo con el Instituto Interamericano del Niño.⁴⁴

4.4 Si su Estado tiene demoras en la tramitación de decisiones en casos de restitución, por favor especifique las razones principales:

44 Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN) Organismo Especializado de la OEA en materia de niñez y adolescencia. Como tal, asiste a los Estados en el desarrollo de políticas públicas, contribuyendo a su diseño e implementación en la perspectiva de la promoción, protección y respeto a los derechos de niños, niñas y adolescentes en la región. En este marco, el IIN destina especial atención a los requerimientos de los Estados Miembros del Sistema Interamericano y a las particularidades de los grupos regionales. Disponible en: <http://iin.oea.org>. Consultado el 25-02-2018.

Falta de un procedimiento uniforme que regule y acote el trámite, incluidos los medios de prueba para acreditar excepciones, además de la *presentación de múltiples recursos* en contra de las decisiones judiciales (resaltado añadido).

Derecho de visitas/contacto transfronterizo y reubicación internacional de familias

10.1 Desde la reunión de la Comisión Especial de 2011/2012, ¿ha habido cambios significativos en su Estado respecto a las prácticas de la Autoridad Central, la legislación, las reglas procesales o la jurisprudencia aplicables en casos de derecho de visitas/contacto transfronterizo?

Se han emitido los criterios judiciales a nivel federal que no son jurisprudencia, pero que sirven de referencia, en los términos siguientes:

- Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. No suprime el derecho de convivencia entre el menor y el progenitor sustractor o retenedor.⁴⁵
- Derecho de visita. Atento al interés superior del menor, la convivencia entre padres que vivan en el extranjero y los menores, debe efectuarse en la ciudad donde estos residan, sin la posibilidad de que pueda ser en una diversa, aun cuando sea por tiempo limitado, ya que podría ir en detrimento del adecuado desarrollo psicológico o emocional de los menores (aplicación, en lo conducente, de la convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores).⁴⁶

45 Tesis: Ia. CCLIII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, p. 893.

46 Tesis: XXII.Io.7 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, julio de 2016, p. 2136.

Una limitación que se omite relacionar en este reporte, deriva de la jurisprudencia⁴⁷ donde se señala que, en asuntos donde se resuelve respecto de la guarda y custodia, es obligación de la autoridad responsable ordenar al juez natural la reposición del procedimiento, a fin de que este, de manera oficiosa, recabe los medios probatorios encaminados a obtener mayores elementos para conocer y decidir jurídica y objetivamente lo más benéfico para el menor o menores hijos de las partes contendientes, en

47 Menores. Debe reponerse el procedimiento a fin de que el juez natural recabe los medios probatorios necesarios para determinar lo conducente de modo integral y completo sobre la guarda y custodia de aquéllos (legislación del estado de México).

En asuntos donde se resuelve respecto de la guarda y custodia, es obligación de la autoridad responsable ordenar al Juez natural la reposición del procedimiento a fin de que este, de manera oficiosa, recabe los medios probatorios encaminados a obtener mayores elementos para conocer y decidir jurídica y objetivamente lo más benéfico para el menor o menores hijos de las partes contendientes en relación con la guarda y custodia pues, evidentemente, ello repercutirá en su salud mental y física. Por consiguiente, si bien diversos tribunales federales han sostenido como criterio preponderante que cuando se trata de menores de corta edad, lo más benéfico para su desarrollo físico-emocional y su estabilidad psicológica es que queden bajo el cuidado de la madre, no obstante tal predisposición debe aplicarse en forma moderada y no indiscriminadamente en todos los casos, porque resulta patente el deber del juzgador de tomar en cuenta, ante todo, el interés del menor o menores sobre cualquier otro aspecto. Así, al tener importancia prioritaria lo que más beneficie a los infantes, solo de manera secundaria prevalecería el interés de las personas con derecho a reclamar su custodia, a pesar de existir, como se anotó, la presunción de ser la madre la más apta y capacitada para tener bajo su cuidado a dichos menores, precisamente, porque si bien ello tiene sustento en la realidad social y en las costumbres imperantes dentro del núcleo social nacional, en tanto, casi siempre, corresponde a la madre su atención y cuidado, lo relevante consiste en que reviste mayor trascendencia el interés supremo del o los menores involucrados, en mérito de que las actividades de ambos padres son complementarias de la atención y cuidado de aquéllos. Entonces, en orden con lo precedente, deviene innegable la necesidad de recabar oficiosamente los medios probatorios encaminados a desentrañar lo que resulte más benéfico para el menor de edad, por lo que si éstos no se aportaron, debe ordenarse a la Sala Familiar que mande reponer el procedimiento a efecto de que, como se precisa, el juez natural disponga lo necesario a fin de que se recabe la opinión de expertos en materia de psicología y de trabajo social, en relación con ambos padres y, por lo que hace al infante, en materia de psicología, así como cualquier otra probanza indispensable, como sería escuchar al menor y, a su vez, dar intervención representativa al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 267 del anterior Código Civil para el Estado de México (actualmente 4.96), para de esa forma contar con los elementos propicios, a fin de estar en las condiciones básicas que permitan al juzgador primario y a la autoridad de alzada conocer de manera objetiva su entorno social, salud, sensibilidad motora y de pensar, costumbres y educación, incluso, en su caso, la conservación de su patrimonio, para resolver lo más benéfico sobre la guarda y custodia de todo menor, lo que el Estado debe realizar para que la sociedad no resulte afectada en casos como el indicado, máxime si lo anterior es de orden público. Época: Novena Época. Registro: 181529. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Mayo de 2004. Materia(s): Civil. Tesis: II.2o.C. J/17. Página: 1548.

relación con la guarda y custodia pues, evidentemente, ello repercutirá en su salud mental y física.

Aplicar este criterio en el procedimiento de restitución de menores —como sucede en el Estado de México—, es uno de los puntos que debe revisarse, toda vez que la restitución, en términos de lo que señala el propio Convenio,⁴⁸ solo debe reducirse a garantizar la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de manera ilícita en cualquier Estado contratante y velar para que los derechos de custodia y de visita vigentes en uno de los Estados contratantes se respeten en los demás Estados contratantes.

El ordenar el desahogo de una prueba, implica su preparación y desahogo, que se traduce en tiempo y su evidente valoración,⁴⁹ pero independientemente de la solicitud de que se trate, deben observarse las disposiciones de fuente nacional e internacional, en el sentido de escuchar al menor —cuando lo permitan su edad y madurez—, así como que el juzgador actúe a partir de considerar el criterio orientador contenido en el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes que, al efecto, emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación;⁵⁰ salvo en los casos de excepción.

La citada jurisprudencia se refiere a aquellos asuntos donde se controvierten derechos de menores y se conoce de temas de guarda y custodia y, en la especie, tratándose de restitución internacional de menores, cuando México es Estado requerido, esto

48 Artículo I

La finalidad del presente Convenio será la siguiente:

- a) garantizar la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de manera ilícita en cualquier Estado contratante;
- b) velar por que los derechos de custodia y de visita vigentes en uno de los Estados contratantes se respeten en los demás Estados contratantes.

49 Salvo los casos de excepción a que se refiere el artículo 13, en relación con el artículo 11, del Convenio y de los cuales se omite su estudio por no ser materia del presente ensayo.

50 *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes. (2012)

debe repensarse, ya que, a partir de una solicitud de restitución, resulta infundado que el juez desahogue pruebas de oficio de un asunto que la competencia se encuentra fijada a favor del juzgador del Estado requirente y el fondo también será resuelto por este, es decir, el de la residencia habitual del menor, lo cual también pudiera presentarse en un exhorto de un juez nacional mexicano a otro nacional, habiendo ordenado el primero la entrega del menor a uno de sus progenitores por una custodia provisional, en donde, en el cien por ciento de los casos, el juez exhortado, no ordena la práctica de prueba alguna, por la misma razón de que la competencia se encuentra atribuida a favor del juez exhortante.

El hecho que el juez exhortado se tome atribuciones para conocer de un punto determinado en materia de restitución de menores lleva, además de incumplir con las obligaciones contenidas en la Convención, a desvirtuar la finalidad de un exhorto, o bien de una Carta Rogatoria,⁵¹ así como el invadir esferas de competencia. El juzgador del Estado requerido solo debe circunscribirse a verificar que se cumplan los requisitos que señala el Convenio y ordenar la diligenciación de la carta rogatoria, salvo los casos de excepción como ya se mencionó.

Si un juzgador, en calidad de Estado requerido, como pudiera darse en el Estado de México, se toma atribuciones para conocer, de puntos no controvertidos en un asunto de restitución de menores, llevaría a fomentar la violación de los principios contenidos en el Convenio. Solo por citar un ejemplo, a partir de que un juzgador recibe una Carta Rogatoria, empiezan a correr los términos procesales a que se refiere la Convención y, si ordena el desahogo de las pruebas periciales, esto implicaría la certeza de que la resolución sería imposible obtenerla dentro del plazo

51 Cabe precisar que tratándose de restitución de menores, se trata de procedimientos los que realizan por medio de Carta Rogatoria, Exhorto, por la vía diplomática o consular, o el que se tramita por medio de Autoridad Central (SRE) y, sin entrar a fondo en estas distinciones, por no ser materia de este estudio, solo se precisa que, este último es más ágil y eficiente en virtud de los requisitos que deben satisfacerse en cada caso particular.

de las seis semanas que señala la Convención, ya que, en el mejor de los escenarios, la resolución se obtendría en 30 o 40 días, aproximadamente, considerando que todo fluya con prontitud, sin días infructuosos, lo que representa una opción legal de retardar el trámite de restitución.

Otra de las limitaciones que deben considerarse es que, en la regulación de este procedimiento en el Estado de México y en algunos más del país, este admite recursos como lo es la apelación y, si el factor decisivo es el tiempo, no solo se incumplen las obligaciones de la Convención, sino que también se vulneran los derechos humanos del menor o menores implicados; lo cual, desde luego, debe eliminarse de la práctica procesal, porque las partes tienen la facultad constitucional de interponer el juicio de amparo.

La Convención de los Derechos del Niño señala que los Estados partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero,⁵² ya que bien se puede tratar de un traslado lícito, pero de una retención ilícita, como se comentó en el caso de la sentencia *Abbott v Abbott*, y es obligación del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, brindar protección a los menores.

4. Reflexiones finales

a) El procedimiento de restitución de menores tiene como finalidad el inmediato retorno de un menor al país que así lo solicita, pero este procedimiento no resuelve, ni debe pretender resolver, sobre el fondo de la custodia de un menor, aun cuando se trate de temas que guardan una íntima relación. La actividad de un juez requerido, solo se debe circunscribir a restituir al menor y entregarlo al juez requirente que, previo cumplimiento de los requisitos que se señalan en la Convención: el ámbito de aplica-

52 Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Artículo 11.

ción convencional; se presume la titularidad del presunto sustractor del derecho de visitas, custodia compartida o exclusiva, pero limitada geográficamente a los confines territoriales del propio Estado; la falta de consentimiento o autorización del traslado y retención por parte del progenitor custodio, la intención de fijar su nueva residencia y del menor sustraído, en el Estado de destino y el hecho que el menor tenga menos de 16 años, teniendo su domicilio habitual en el Estado requirente.

b) Al momento de interpretar la Convención, esto debe hacerse de conformidad con las reglas de interpretación establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados;⁵³ es decir, esto es de buena fe, conforme con el sentido corriente que haya de atribuirse a los términos en el contexto de estos, y teniendo en cuenta su objetivo y fin.

c) La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la sustracción de menores y consecuente separación de sus padres o familiares produce una afectación a la integridad psíquica, física y moral de los niños y niñas, generándoles sentimientos de pérdida, abandono, intenso temor, incertidumbre, angustia y dolor, los cuales pueden variar e intensificarse dependiendo de la edad y las circunstancias particulares de cada menor;⁵⁴ por lo que, los Estados parte de la Convención sobre los aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de menores deben diseñar los mecanismos que permitan el efectivo cumplimiento de las obligaciones adquiridas.

d) En el caso particular del Estado mexicano, debe existir un procedimiento uniforme,⁵⁵ el cual debe regularse en el Código Fe-

53 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

54 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. 85.

55 De conformidad con las facultades que el artículo 73 constitucional le confiere al Congreso: Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados

deral de Procedimientos Civiles y, en consecuencia, eliminar los procedimientos locales en las entidades que así lo consignan,⁵⁶ ya que el Convenio fue firmado por el Estado mexicano, y no por cada una de sus entidades federativas.⁵⁷

e) El permitir que cada entidad federativa regule en forma independiente el procedimiento de restitución, sí resulta violatorio de los derechos del menor, ya que esto abre la posibilidad de llevar a un menor a entidades donde no se encuentre regulado el procedimiento o bien, que la regulación sea lo suficientemente laxa que permita integrar a un menor a su nuevo ambiente, en términos de lo que consigna el artículo 12 de la Convención. Lo que debe prevalecer en los casos de restitución es la celeridad y, por esta razón, solo debe existir un procedimiento de carácter federal, sumario y ágil donde se respeten las garantías de audiencia y legalidad previstas en el texto constitucional.

f) Las instituciones de justicia representan un vínculo entre los gobernados y las instituciones. Como garantía de fortaleza institucional, la estructura legal en materia de restitución de menores debe ser sólida y garantizar la protección de los derechos humanos de los menores, así como posibilitar el cumplimiento eficaz y efectivo de las obligaciones contenidas en el Convenio. En materia de restitución internacional de menores, en todo momento debe prevalecer el interés superior del Niño, así como los derechos de estos. En los casos donde se encuentran comprometidos intereses o derechos de menores, como lo es, el caso de la restitución internacional, el interés superior del niño adquiere una triple connotación: como un derecho, como un principio y como una norma de procedimiento.

internacionales de la materia de los que México sea parte. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73, fr. XXIX-P. Reforma DOF 29 de enero de 2016.

56 Por ejemplo, como las de los Estados de México, Guanajuato, Michoacán y Sinaloa.

57 El hecho que cada entidad regule en forma particular este procedimiento permitiría que en forma independiente se señalen términos, con lo cual, ante la violación de las disposiciones contenidas en el Convenio no se podrán invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. (1969). Artículo 31.

g) El Estado mexicano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José en 1981, y la Convención de La Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, que entró en vigor en México en 1992, es decir antes de la reforma constitucional de 2011, lo que genera para el Estado responsabilidad por omisión, ya que deben armonizarse las normas de Derecho interno, con las de Derecho internacional, prevaleciendo el interés superior del niño e interpretando a partir del irrestricto respeto a los derechos humanos.

5. Bibliohemerografía

Bibliografía

IANNI, Octavio, *Teorías de la Globalización*, México, Siglo XXI-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1996.

SCOTTI, Luciana Beatriz (Coord.), *La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de Restitución Internacional de Menores*, Buenos Aires, EPUB, Eudeba, 2017. Disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id=yIcQDwAAQB-AJ&pg=PT18&pg=PT18&dq=cl%C3%A1usula+ne+exeat&source=bl&ots=DGgV8bVg7c&sig=YK-IDeqGkTE28xY8XHbhKN9-28&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjzvnCg8DZAhULvIMKHfaA6QQ6AEIPDAD#v=onepage&q=cl%C3%A1usula%20ne%20exeat&f=false>. Consultado el 24-02-2018.

SILVA, Jorge Alberto, *La regulación constitucional del derecho interestatal, Algunas notas sobre el primer párrafo del artículo 121*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2547/23.pdf>

WALLERSTEIN, Immanuel, *Unthinking Social Science: The Limits of Nineteenth Century Paradigms*, Cambridge: Polity Press, 1991.

Hemerografía

CALVO CARAVACA, Alfonso, y CARRASCOSA GONZÁLEZ, Javier, “Globalización, secuestro internacional de menores y convenios de Luxemburgo (1980) y La Haya (1980)”. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, no. 2, 2003, pp. 165-195. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Documentos publicados en Internet

GÓMEZ-PALACIO, Ignacio, Reforma Judicial: el “criterio de importancia y trascendencia” y su antecedente, el *Writ of Certiorari*. Consejo de la Judicatura Federal. Instituto de la Judicatura Federal. Disponible en: https://www.ijf.cjf.gob.mx/sitio2016/include/sections/revista/5/r5_6.pdf. Consultado el 02-02-2018.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917) Y sus reformas. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada. 2010. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>. Consultado el 27-02-2018.

Tratados y convenios internacionales

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Pacto de San José. (1969).

Convenio de La Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. (1980) Publicado en el DOF: 6 de marzo de 1992.

Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (1989) DOF: 18 de noviembre de 1994.

Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuadernillo de Jurisprudencia N° 5: Niños, Niñas y Adolescentes. San José de Costa Rica. 2017. <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ninosninas3.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf. Consultada el 02-08-2014.

Tesis: III.2o.C.71 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2639.

Tesis: III.2o.C.68 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2640.

Tesis: III.2o.C.70 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2642.

Tesis: III.2o.C.67 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2642.

Tesis: III.2o.C.69 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2643.

Tesis: III.2o.C.72 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2017, p. 2644.

Tesis: Ia.CCLIII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, p. 893.

Tesis: Ia. CCLV/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, p. 909.

Tesis: XXII.Io.7 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, julio de 2016, p. 2136.

Tesis: PC.I.C. J/17 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, noviembre de 2015, p. 3076.

Tesis: III.5o.C.15 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, marzo de 2015, p. 2525.

Tesis: Ia. LXX/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, Febrero de 2015, p. 1417.

Tesis: Ia. LXXI/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1418.

Tesis: Ia. XXXVI/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1419.

Tesis: Ia. XXXVII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1420.

Tesis: Ia. XXXVIII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1421.

Tesis: Ia. XXXIX/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1422.

Tesis: Ia. CCLXXXI/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, octubre de 2013, p. 1045.

Tesis: V.2o.C.T.2 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, julio de 2013, p. 1596.

Tesis: I.13o.C.3 C (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, mayo de 2012, p. 1827.

Tesis: Ia. CCLIII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, p. 893.

Tesis: XXII.Io.7 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, julio de 2016, p. 2136.

Protocolos

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes. 2012.

Documentos oficiales

Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Protección a mexicanos en el exterior. Dirección General Adjunta de Derecho de Familia. Sustracción y Retención Internacional de Menores. Análisis estadístico. 2016 -2017. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/265679/Estad_sticas_sustracci_n_y_retenci_n_2016-2017.pdf

Hague Conference on Private International Law. Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. Organización Mundial para la Cooperación Transfronteriza en Asuntos Civiles y Comerciales. <https://assets.hcch.net/docs/ce32c555-f78c-401b-b242-5a4b3576a5d8.pdf>

Sentencias

Supreme Court of the United States ABBOTT v. ABBOTT. No. 08-645. Decided May 17, 2010. <https://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-645.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_232_esp.pdf

Consulta electrónica

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN).
<http://iin.oea.org>