

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE ACUERDO BILATERAL EN MATERIA DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO

I. Diagnóstico de las adopciones en México: El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	185
II. Balance de las estrategias para regular las adopciones internacionales en México..	189
III. Comentarios al Manual de procedimientos de adopción de menores del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	190
IV. Criterios del Sistema Nacional y de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, en materia de adopción internacional.	197
1. Principio de subsidiariedad: interpretación y excepciones	198
2. Baja de expedientes.	206
3. Ampliaciones	208
4. Contenido de los estudios psicológicos y socioeconómicos	209
5. Seguimiento.	216
V. Padrón Nacional de Niños Sujetos de Asistencia Social: adopción.	217
VI. Propuesta de Acuerdo bilateral en materia de adopción internacional entre España y México	220
1. Notas a la propuesta.	220
2. Propuesta	228
Preámbulo.	228
Ámbito de aplicación	229
Autoridades Centrales y organismos oficialmente autorizados	230
Requisitos y procedimientos	232

Cláusulas finales	233
Apéndice A: Instituciones españolas encargadas de los trámites previstos en el protocolo	234
Instituciones mexicanas encargadas de los trámites previstos en el protocolo: Sistemas DIF (Desarrollo Integral de la Familia).	237
Apéndice B: Requisitos y documentos complementarios exigidos	243

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE ACUERDO BILATERAL EN MATERIA DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO

I. DIAGNÓSTICO DE LAS ADOPCIONES EN MÉXICO: EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia,⁴⁰³ Sistema DIF, ha atravesado por diversas etapas marcadas por la evolución propia de un sistema que se ajusta a las necesidades sociales del momento. En materia de adopciones, el Sistema Nacional DIF, se ha percatado que uno de los mayores problemas que enfrenta es la falta de un marco jurídico que regule adecuada y suficientemente esta institución.⁴⁰⁴

La adopción en México es una materia del fuero común, regulada en los códigos civiles y de procedimientos civiles de todas las entidades fede-

⁴⁰³ El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), se constituyó a partir de la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), con el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN). El DIF Nacional es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por Decreto el 13 de enero de 1977 y que, de acuerdo al artículo 13 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, es el promotor de la asistencia social y la promoción de la interrelación sistemática de las acciones por lo que es el rector del campo de la asistencia social y coordinador del sistema compuesto por los órganos estatales y municipales. Asimismo, tal y como lo define el artículo 4o. de la misma ley, el DIF es el responsable de la atención de menores en situación de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato, de menores infractores y así un largo etcétera de otros grupos, asimismo, vulnerables.

⁴⁰⁴ Documento de Trabajo elaborado por el Consejo Técnico de Adopciones del DIF Nacional. La normatividad existente en la materia expresa que el Consejo Técnico de Adopciones es el órgano interno interdisciplinario que tiene entre sus atribuciones pronunciarse acerca de la procedencia o improcedencia de las solicitudes de adopción que recibe el DIF, y que reúne a los expertos del DIF y a las titulares de los centros asistenciales privados dedicados a la adopción.

rativas, lo cual provoca que cada estado, 31, más el Distrito Federal, tengan una legislación diferente respecto al procedimiento judicial de las adopciones;⁴⁰⁵ pero no es ahí donde radica el verdadero problema, ya que las diferencias existentes en dicho procedimiento no son sustanciales, sino donde la dificultad radica, realmente, es en los diferentes procedimientos administrativos previos que se realizan en las entidades federativas y que dará curso al posterior procedimiento judicial.

Ante tal panorama, el DIF Nacional publicó el llamado *Reglamento de Adopción de Menores de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia*, mediante el cual se pretendía regular el trámite o procedimiento administrativo de las adopciones que se realizaran a través de los Sistemas DIF de todo el país. No fue una publicación oficial, por lo cual no pudo producir efectos jurídicos, pero, además, por otra parte, el DIF Nacional tampoco tiene la facultad de expedir reglamentos y mucho menos expedir un reglamento administrativo que vincule a los Sistemas Estatales, pues éstos gozan de plena autonomía respecto de aquél.⁴⁰⁶

Tenemos entonces un Reglamento de Adopción de Menores de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia que podía marcar pautas para aquel Sistema Estatal que voluntariamente quisiera seguirlo como referencia, pero no obligaba a su ejecución.⁴⁰⁷ Es más, la creación de dicho Reglamento motivó a los diferentes Sistemas Estatales a crear sus propios “reglamentos” propiciando una mayor heterogeneidad en los procedimientos administrativos de adopción a cargo de los Sistemas DIF.⁴⁰⁸

Si lo que se buscaba era unidad de criterios en la realización de adopciones, lo que se consiguió fue el efecto contrario, normas dispares e incluso normas que buscaban estar muy distantes de aquellas que el Sistema Nacional pretendía “imponer”, es la actitud típica de revelación y rechazo hacia la administración, hacia todo aquello que proyecta centralización/autoritarismo.

Se trata de revisar, actualizar y publicar un “Reglamento de Adopción de Menores de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia”, me-

⁴⁰⁵ Silva, Jorge Alberto, *op. cit.*, nota 291, pp. 151-195; Pérez Contreras, Ma. Montserrat, “La adopción de menores conforme a las reformas de 2000 en materia de familia para el Distrito Federal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto de 2004, pp. 663-707.

⁴⁰⁶ Documento de Trabajo elaborado por el Consejo Técnico de Adopciones, *op. cit.*, nota 404.

⁴⁰⁷ *Idem.*

⁴⁰⁸ Silva, Jorge Alberto, *op. cit.*, nota 291.

diante un procedimiento que incluya la opinión de toda la entidad federativa, no una mera imposición de los criterios establecidos a través del DIF Nacional, se busca una participación activa de todos los estados. Durante el VII Taller de Procuradores de la Defensa del Menor y la Familia, celebrado los días 29 y 30 de noviembre de 2001, en la ciudad de Pachuca, Hidalgo, se discutió la posibilidad de realizar un documento, un nuevo “Reglamento de Adopción de Menores de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia”, producto de la revisión y actualización realizada por los procuradores de la Defensa del Menor y la Familia de todo el país al último Reglamento publicado; un reglamento que fuera tomado como criterio de orientación para elaborar los documentos definitivos que los directores jurídicos y/o los procuradores de la Defensa del Menor y la Familia del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales presentaran ante los órganos competentes de sus respectivos Sistemas para su aprobación, de acuerdo con las facultades que tiene cada uno de éstos y atendiendo a las particularidades propias de la legislación aplicable en cada caso, para que surtan sus efectos legales conducentes, procurando preservar la esencia del documento consensuado, que servirá como lineamiento en materia de adopción.⁴⁰⁹

Conseguir dicho objetivo significaría respetar la autonomía de la que goza cada Sistema Estatal DIF. Los órganos y procedimientos de decisión con que cuenta cada uno, los procuradores de la Defensa del Menor y la Familia de todos los estados, no discutieron un ordenamiento propiamente di-

⁴⁰⁹ La revisión de este Reglamento de adopciones tuvo una estrategia que comenzó con el VI Taller de Procuradores, celebrado en la ciudad de México durante los días 28 y 29 de junio de 2001. Se dio plazo de junio a noviembre de 2001 para su revisión por parte de los estados. Se aprobó en el mencionado VII Taller de Procuradores, celebrado en Pachuca, Hidalgo, los días 29 y 30 de noviembre de 2001, y por último, el 14 de febrero de 2002 se firma el Convenio con los directores generales. De 2003 hasta la fecha, se trabaja aún en los “modelos” de cada entidad federativa; es lo que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia ha denominado “homologación de los procedimientos de adopción en el país”. Para esta tarea ya presentaron sus propuestas un número considerable de estados, cada uno con una percepción, a veces, diferente según las circunstancias y necesidades de cada estado. los estados son los siguientes: Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

El análisis del grado de homologación de los reglamentos o manuales de adopción de los Sistemas DIF Estatales será objeto de una investigación futura, creemos que por demás interesante.

cho, sino un modelo que cada entidad federativa puede aprobar y publicar en el pleno ejercicio de su autonomía, adecuando el modelo a la legislación y a las particularidades de cada una, pero buscando, una vez más, uniformidad en los temas esenciales de la adopción en todo el país.⁴¹⁰

En el caso específico del DIF Nacional, el modelo de ordenamiento aprobado en el VII Taller de Procuradores fue presentado a su Junta de Gobierno el 6 de diciembre de 2001 y fue aprobado por la misma, con la denominación de *Manual de procedimientos de adopción de Menores del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*, debido a que, como se mencionó anteriormente, el Sistema Nacional carece de facultades para expedir reglamentos, y sí las tiene, en cambio, para expedir manuales de procedimientos, según la fracción III del artículo 24 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. El objetivo principal inmediato sería difundirlo entre los usuarios del DIF Nacional para su conocimiento y seguimiento, así como la difusión entre los jueces en materia familiar, las instituciones privadas dedicadas a la adopción y a las Autoridades Centrales de los países de recepción de menores mexicanos.

Si esta misma técnica utilizada en el DIF Nacional, se sigue en los Sistemas DIF Estatales, sometiendo el modelo de ordenamiento a sus respectivas juntas de gobierno, con el fin de que el mismo sea discutido, aprobado y publicado, se podría homologar las prácticas y procedimientos en materia de adopción nacional e internacional, logrando adopciones más transparentes y seguras, sin que ello implique violar la autonomía de los estados.⁴¹¹

Por otra parte y ante tal panorama, en el Sistema Nacional DIF, su Consejo Técnico de Adopciones ha redactado un documento con una serie de criterios generales en materia de adopción, fijando posturas elementales en torno a aspectos específicos y controvertidos en materia de adopción con un fin muy concreto que es finalizar con la discrecionalidad existente en la actuación del Sistema Nacional en materia de adopciones.

Dichos criterios ya se están aplicando en el Distrito Federal (ámbito de competencia territorial del DIF Nacional en materia de adopciones) y en el resto de las entidades federativas se está procediendo a su valoración para

⁴¹⁰ Documento de Trabajo elaborado por el Consejo Técnico de Adopciones, *op. cit.*, nota 404.

⁴¹¹ *Idem.*

su posterior discusión y, en su caso, aprobación para ser aplicados en toda la República mexicana.⁴¹²

II. BALANCE DE LAS ESTRATEGIAS PARA REGULAR LAS ADOPCIONES INTERNACIONALES EN MÉXICO

En este momento, vemos que el diagnóstico de las adopciones internacionales en México tiene una serie de fortalezas y debilidades.⁴¹³

Entre las fortalezas y avances de los Sistemas DIF se encuentran la implementación, en las 32 entidades federativas, de la adopción plena, como asimilación, no cabe duda, del Convenio de La Haya de 1993, independientemente de que este esté abierto no sólo a la adopción plena; no olvidemos que México fue el primer país en ratificar dicho Convenio. Asimismo, en la misma línea, tenemos como signo de avance y de proyección hacia la protección de los menores, la elaboración y aprobación del Manual y Reglamentos mencionados en las páginas anteriores.

En cambio, por otro lado, existen rezagos, debilidades manifestadas, definitivamente, en un marco jurídico deficiente, en el que el Convenio de La Haya de 1993 no se maneja con plenitud. Los diferentes códigos civiles y de procedimiento de las entidades federativas son heterogéneos y no agotan el tema, los reglamentos de adopción tienen una falta de sustento jurídico y los manuales de adopción y oficios del DIF Nacional carecen de fuerza vinculante. Este panorama propicia un vacío legal, heterogeneidad, discrecionalidad, incertidumbre y, en definitiva, ausencia de un sustento legal en las decisiones.⁴¹⁴

Ante tal situación, se buscan, por parte del DIF Nacional, fundamentalmente, y como Autoridad Central en materia de adopción internacional, estrategias para establecer un marco jurídico adecuado para las adopciones en México.

⁴¹² Véase a este respecto el epígrafe IV de este mismo capítulo titulado Criterios del Sistema Nacional y de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, en materia de adopción internacional.

⁴¹³ Cornejo, Arturo, *Presentación para el Seminario Taller: Teoría y Práctica de la Adopción Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, junio de 2002. Véase por otra parte, González Martín, Nuria, *op. cit.*, nota 173, pp. 33-51.

⁴¹⁴ No obstante, son muchos los estados que presentaron ante el DIF Nacional sus propuestas de reglamento de adopción en sintonía con el Manual de Procedimientos de Adopción de Menores para el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; dichos estados los tenemos referidos en *op. cit.*, nota 409.

Dichas estrategias encaminadas a regular las adopciones en México se visualizan a corto, mediano y largo plazo.

A corto plazo, vemos ya cumplida una promesa y es el establecimiento de un documento de criterios elementales, documento que siempre ha sido propositivo a la espera de los comentarios y propuestas de los diferentes sistemas estatales y municipales.⁴¹⁵

A mediano plazo, el establecimiento de un reglamento de adopciones, consensuado y aprobado por todas las entidades federativas, que aporte homogeneidad al tema de la adopción. En el DIF del Distrito Federal ya es una realidad dicha reglamentación, tal y como vemos en el Manual de procedimiento de adopción de menores del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Asimismo, a mediano plazo se insta a las reformas legales pertinentes que den, de igual manera, homogeneidad al tema en cuestión. Se le denomine, reglamento o manual, es una cuestión indiferente, de lo que se trata es de establecer una regulación del procedimiento administrativo de los Sistemas DIF.⁴¹⁶

Y, por último, a largo plazo, se insta a la publicación de una Norma Oficial Mexicana de Procedimiento de Adopción. No debemos obviar que el reglamento sólo vincula al DIF y no, por ejemplo, a los centros de asistencia privada que se dedican, asimismo, a la adopción internacional entre otros menesteres.

III. COMENTARIOS AL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE MENORES DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

Tal y como se comentó en las primeras páginas de este capítulo, el Sistema Nacional DIF aprobó en su Junta de Gobierno, el 6 de diciembre de 2001, el *Manual de procedimientos de adopción de menores del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia* (en adelante Manual),

⁴¹⁵ Remitimos de nuevo al lector al epígrafe IV. Criterios del Sistema Nacional y de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, en materia de adopción internacional.

⁴¹⁶ Nos remitimos a lo referido en el epígrafe anterior en lo relativo a que es materia local, no federal, que el DIF no tiene facultades para expedir dichos reglamentos, además de que serían insuficientes para regir un tema tan complejo y que se busca todo ello para que sea de observancia preceptiva para todos los Estados.

con fecha de entrada en vigor al día siguiente de su aprobación según consta en el transitorio II.⁴¹⁷

El contenido íntegro de dicho Manual lo presentamos como anexo VIII en el presente trabajo; en este epígrafe realizaremos una serie de apreciaciones al mismo.

Dentro del primer capítulo relativo a las “Disposiciones generales” (artículos 1o.-3o.), podemos ver con agrado que queda plasmada, en primer lugar, el principio, por excelencia, que permea a la adopción internacional, nos referimos al interés superior del menor.

La adopción internacional está rodeada de una serie de principios que le dan un carácter de especialidad, pero que por cuestiones de “jerarquía” se encuentran en un segundo estadio con respecto de aquel, con respecto al interés superior del menor, y que conforman todos ellos, como decimos, a la adopción internacional. Hablamos del principio de subsidiariedad, de cooperación, de protección de la identidad, etcétera.⁴¹⁸

Otra cualidad o característica positiva que posee el Manual es la relación de conceptos jurídicos específicos del tema. Destacamos la idoneidad de contemplar y diferenciar la adopción internacional de la adopción por extranjeros. Conceptos, a veces, confundidos entre sí, pero que marcan e implican, definitivamente, regulaciones diferentes. Asimismo, el lector, lego o no en la materia, posee una información detallada de todos aquellos términos empleados en el Manual (por ejemplo Autoridades Centrales, seguimiento, etcétera) que contribuirán a una lectura posterior clara y expositiva; términos todos ellos tanto del argot convencional como del régimen interno empleado en concreto en los Sistemas DIF.

En el siguiente capítulo, el II, titulado “De los requisitos administrativos para la adopción” (artículos 4o.-6o.), se enumeran, en primer lugar, todos aquellos requisitos exigidos para la adopción nacional y en el artículo siguiente se especifican, asimismo, los requisitos requeridos para la adopción internacional de aquellos solicitantes que residan en un país que no haya suscrito el Convenio de La Haya, que son todos aquellos referidos para la adopción nacional, traducidos, si es el caso, al español por intérprete

⁴¹⁷ Véase anexo VIII, Manual de procedimiento de adopción de menores del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Para los comentarios al mismo, remitimos al lector al presente epígrafe Comentarios al Manual de Procedimiento de Adopción de Menores del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

⁴¹⁸ Remitimos al lector al capítulo primero, epígrafe IV. Especial referencia al Convenio de La Haya de 1993. A) Principios que enmarcan la adopción internacional.

jurado, debidamente legalizado o apostillado, amén de una relación extensa y exhaustiva de documentos que habrán de anexar constatándose, una vez más, la inquietud y preocupación de la administración y de los interlocutores afectados, en definitiva, de buscar todas las garantías posibles para la realización de un proceso transparente y lícito.

Ya en el siguiente artículo, artículo 6o., último del capítulo II, se detallan los requisitos exigidos para aquellos solicitantes de adopción internacional que residan en un país en el que sea aplicable el Convenio de La Haya. En el primer inciso del artículo 6o., se enumeran los documentos que deberán ser enviados, siempre por conducto de la Autoridad Central o Entidad Colaboradora, éstos son:

- certificado de idoneidad;
- estudio psicológico;
- estudio socioeconómico;
- actas de nacimiento y matrimonio, en su caso;
- fotografías;
- certificado de antecedentes penales;
- constancia de haber cursado o estar cursando la escuela para padres;
- proporcionar información para el formato de la Oficina Central Nacional México-Interpol;
- certificados médicos (exámenes toxicológicos, exámenes sida);
- constancia de ingresos y egresos;
- así como una serie de conformidades y autorizaciones preadopitivas, durante la adopción y postadopción, tal y como se refiere en el artículo 6o., incisos I i); II; III y IV, que vienen a ser documentos previstos por el Convenio de La Haya de 1993.

Todos los documentos deberán presentarse traducidos al español por intérprete jurado y debidamente legalizados o apostillados.

El siguiente capítulo III, “Del Consejo Técnico de Adopciones”, trata sobre los diferentes órganos de gobierno del Sistema DIF como Autoridad Central en México en materia de menores, su composición (así como del régimen de suplencias), funcionamiento (procedencia de solicitudes de adopción, registro de solicitudes, registro de instituciones o asociaciones privadas y autorización de profesionales en materia de psicología y trabajo

social —artículo 923 Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal—⁴¹⁹ y facultades de sus integrantes.

El capítulo IV relativo a la “Asignación de menores” describe el proceso que los Sistemas DIF realizan para la asignación, propiamente dicha, de un menor destacando el orden riguroso de lista de espera para determinar el orden de estudio de las mismas y así examinar el grado de compatibilidad-empatía entre los solicitantes y el menor o menores susceptibles de adopción.

En este capítulo no se menciona la preferencia que se da a las solicitudes de adopción nacional,⁴²⁰ pero queda claramente definida cuando los Sistemas DIF en sus criterios de adopción internacional estiman necesaria, atendiendo a los principios internacionales establecidos desde la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, potenciar siempre el interés superior del niño y en esa sintonía se encuentra no desarraigar al menor de su país de origen.⁴²¹

Una vez hecha la asignación y en el caso de ser asignado un menor a solicitantes con residencia en otro país, adopción internacional, el Sistema DIF deberá notificarles, en forma oficial, las características del menor que se les propone en adopción; nos referimos a información respecto a su edad, temporalidad de acogimiento y su nivel de desarrollo psicomotor, además de aquellos informes médicos y psicosociales que son determinantes para que la Autoridad Central del país de origen y los solicitantes puedan decidir aceptar o no al menor.⁴²²

Siguiendo con la secuencia, encontramos en el Manual el capítulo V, relativo a la “Convivencia temporal de menores asignados” y en el apartado relativo a la adopción internacional encontramos plasmados los principios

⁴¹⁹ De hecho estaba previsto un calendario para la realización de acreditaciones de profesionales encargados de realizar estudios psicológicos y socioeconómicos a solicitantes de adopción, artículo 14, IV. En junio de 2002 convocatoria a las instituciones; en julio 2002 revisión de solicitudes, examen de conocimientos, entrevista, valoración psicológica, y en agosto 2002, expedición de las nuevas autorizaciones por el Consejo Técnico de Adopciones.

⁴²⁰ El criterio del DIF del principio de subsidiariedad. Véase en este capítulo el epígrafe IV, Propuesta de criterios del Sistema Nacional y de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, en materia de adopción internacional.

⁴²¹ Artículo 21 Convenio de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.

⁴²² Véase con respecto al procedimiento, el capítulo segundo “El Convenio de La Haya y la práctica mediadora de la adopción internacional”.

exigidos por el Convenio de La Haya en su artículo 16.1 a), es decir, este artículo establece que si la Autoridad Central del Estado de origen del menor considera que el niño es adoptable: “a) Preparará un informe, que contenga información sobre la identidad del niño, su adoptabilidad, su medio social, su evolución personal y familiar, su historia médica y la de su familia, así como sobre sus necesidades particulares”.

Una vez aceptado al menor asignado, por parte de la Autoridad Central del país de recepción y por parte del o de los solicitantes, el siguiente artículo se refiere a la presentación del menor/es a los solicitantes y la programación de las convivencias previas a la solicitud de adopción ante las autoridades competentes. Se hace especial hincapié en que las convivencias de los menores mexicanos asignados para una adopción internacional tendrán una duración mínima de una semana y máximas de tres previas, como decíamos, al inicio del procedimiento judicial de adopción, e incluso se prevé la prórroga de dicha convivencia cuando resulte necesario a juicio de las áreas jurídica, de trabajo social y psicología, con base en la valoración de la integración familiar y la dinámica familiar establecida; ello se justifica en la idea de que para poder iniciar un proceso de tal envergadura y con consecuencias de tal magnitud, es necesario tener la seguridad de la integración del menor y los solicitantes buscando favorecer al menor y a los solicitantes en su proceso de integración.

El capítulo VI, “Del procedimiento judicial”, en sus tres artículos, determina con claridad que el Sistema DIF, con el apoyo del área jurídica competente, será la encargada de presentar ante la autoridad judicial, las solicitudes de adopción y promociones subsecuentes, hasta la conclusión del procedimiento. Hablamos de un proceso gratuito para los solicitantes que tramiten a través de los Sistemas DIF. Aquí hacemos un inciso para comentar que por cuestiones presupuestales hay algunos estados en los que su DIF no puede hacerse cargo de presentar dicha solicitud y piden, expresamente, a los solicitantes que se hagan cargo de los honorarios de un abogado particular que los representen. Estos honorarios suelen tener el visto bueno del DIF en cuestión y sobre todo, destacamos que son pocos los estados que están en esta situación, como ejemplo tenemos a Guanajuato. Asimismo, todos aquellos solicitantes que decidan realizar su adopción internacional a través de una asociación privada, acreditada siempre por el DIF Nacional, éstas no poseen personal que les apoye en el área jurídica por lo que también los solicitantes deberán de hacerse cargo de dichos gas-

tos. Todo ello se notifica desde el inicio del procedimiento, y, de hecho, los solicitantes, con dicha información, deciden a través de qué estado o asociación privada desean iniciar su “andadura”.

El hecho de que se tenga un abogado particular, no determina el tiempo, la duración más o menos corta del proceso; no hay una celeridad en el mismo ya que hay claridad en los códigos civiles y de procedimiento en cuanto a los plazos que marca la ley para dar curso a cada etapa del procedimiento, plazos que deben ser cumplidos y así dar seguridad jurídica al mismo, siempre atendiendo al interés superior del menor.

Por otra parte, en cuanto a los gastos derivados del proceso, se expresa en el Manual que salvo disposición aplicable o determinación del Sistema en contrario, los gastos de publicación de edictos, copias fotostáticas y demás gastos que se generen durante y después del proceso judicial de adopción, correrán por cuenta de los solicitantes.

En cuanto a los requisitos que señalen la ley y los juzgadores, deberán ser cubiertos por los solicitantes y en su caso, además, acudirán personalmente ante la autoridad judicial competente siempre que los requieran y siempre deberán portar consigo los documentos que acrediten su legal estancia en el país.

El capítulo VII, “Del seguimiento de los menores promovidos en adopción”, hace especial hincapié en esta etapa postadoptiva, como un mecanismo más de protección del menor; de hecho, su articulado enuncia que cuando el sistema lleve a cabo una adopción internacional, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá procurar el apoyo de las autoridades del Estado de recepción, ya sea que se trate de Autoridades Centrales o de otras autoridades encargadas de la protección del menor y la familia, para seguir a dicha adopción. Es más, el propio articulado refuerza la importancia de esta etapa, ya que expresa que ante la ausencia de los apoyos anteriores, el Sistema podrá apoyarse en las Entidades Colaboradoras, con el mismo fin, o sea, dar seguimiento a dicha adopción y, por tanto, a la labor de verificación de integración del menor, así como constatación de que el menor se encuentra saludable y feliz con su familia.

Ante la imposibilidad de tener seguimiento, como los mencionados, el Sistema deberá realizarlos por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del personal que para el efecto designen los consulados mexicanos más cercanos al lugar de residencia de la familia adoptiva.

Las autoridades mexicanas determinaron que para una adopción internacional, se dará seguimiento durante un periodo de dos años, esto quiere decir que se exige el compromiso de que cada seis meses, durante los dos años mencionados, la familia se presenta ante el Consulado o Embajada mexicana más cercana a su lugar de residencia y que allí se realice un informe valorando el proceso de integración de la familia y el estado general del menor, para ello, también se deberán aportar constancias escolares, escritos de tutores, certificados médicos, valoraciones de psicólogo y trabajador social autorizados, así como fotos, dibujos y cualquier otro dato que pueda dar fe del bienestar del menor. Si en un primer momento los informes iniciales son extensos y quizás pormenorizados en exceso, a medida que se avanza en los dos años, dichos informes de seguimiento no son, ni necesitan ser, extensos dada, por regla general, la integración familiar.

El porcentaje de fracasos en la etapa postadoptiva realmente y afortunadamente es ínfima y esto se debe, fundamentalmente, a que los padres siguen acudiendo a servicios especializados de apoyo postadoptivo que le brindan las ECAIs, si estos realizaron la adopción a través de una Entidad Colaboradora, o a través de la Autoridad Central que también dispone de servicios postadoptivos.⁴²³ El éxito de una integración también la debemos atribuir a ese lapso que los Sistemas DIF están solicitando antes de dar curso a la solicitud de adopción ante las autoridades judiciales competentes; una adopción pausada, sin presiones administrativas y/o judiciales, para que ambas partes, niño y futuros padres, puedan conocer y comenzar a disfrutar su unión. Lapso que, por otra parte, siempre se ve y se vive con extrema angustia dados los tiempos exigidos y necesarios de estancia en un país extranjero y con un trabajo en España que no suele entender de necesidades de convivencias y de integración/conocimiento/entendimiento.

Con respecto a los documentos y formalidades que deben integrar un informe de seguimiento nos remitimos a los que se han expresado en el capítulo segundo.

Por último, en el capítulo referido a las “Sanciones”, con contundencia se dice que se sancionará:

a) A los solicitantes, el ocultamiento de información, la falsedad de la misma, el incumplimiento de reincorporación del menor que tengan en

⁴²³ En España en la Comunidad Autónoma de Andalucía, realiza este servicio postadoptivo la Asociación Pinar, la cual comenzó con una serie de tareas que se redujeron, en la actualidad, a la postadopción, <http://www.pinar.es>.

convivencia temporal, cancelándosele su solicitud y no se les admitirá una nueva en ningún otro Sistema Estatal o Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del país. Además, el Sistema tiene la obligación de denunciar los hechos ante la autoridad competente.

b) A los servidores públicos que intervengan en la adopción de los menores albergados en los centros asistenciales del Sistema, que infrinjan las disposiciones del Manual o las leyes aplicables en la materia, serán denunciados conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás leyes aplicables al caso.

IV. CRITERIOS DEL SISTEMA NACIONAL Y DE LOS SISTEMAS ESTATALES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, EN MATERIA DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL

La idea de establecer una serie de criterios en materia de adopción internacional es, al igual que se pretende con el Manual, crear homogeneidad ante la confusión en la aplicación de los mismos e ir acorde con los preceptos convencionales internacionales de los que México es parte, fundamentalmente los establecidos dentro de los de régimen universal, como por ejemplo, el Convenio de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989,⁴²⁴ conferencias de La Haya, así como los de ámbito regional.⁴²⁵

La propuesta del DIF tiene un doble objetivo: primero, difundir en la comunidad internacional los criterios de las Autoridades Centrales mexicanas, con el fin de dar certeza a quien quisiera adoptar en México, y en segundo lugar, para establecer un sistema de coordinación que propiciará el apoyo entre los estados de la República para la mejor atención de las niñas y los niños, y para asegurar la salvaguarda de sus derechos.⁴²⁶

⁴²⁴ El principio de subsidiariedad fue plasmado, originalmente, en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, con Particular Referencia a la Adopción y la Colocación de Hogares de Guarda, en los Planos Nacional e Internacional* de 1986, que establece que “Cuando no sea factible colocar a un niño en un hogar de guarda o darlo en adopción a una familia adoptiva, o cuando el niño no pueda ser cuidado adecuadamente en su país de origen, podrá considerarse la adopción en otro país como forma alternativa de proporcionarle una familia” (artículo 17).

⁴²⁵ Véase anexo I. Resumen de documentos jurídicos de ámbito universal y regional.

⁴²⁶ Cornejo, Arturo, *op. cit.*, nota 175.

1. Principio de subsidiariedad: interpretación y excepciones

Tal y como nos expresa Arturo Cornejo, en el 2001, el DIF Nacional generó una estrategia para adecuar el marco normativo de las adopciones en el país, con el fin de transparentarlas y agilizarlas. Dicha estrategia consideró que debían realizarse una serie de acciones en el corto plazo, entre las cuales estaba resolver junto con los DIF Estatales el tema de la interpretación del principio de subsidiariedad.

Para ello, se acordó convocar a sesiones extraordinarias del Consejo Técnico de Adopciones en las que se contó con la participación de diversos especialistas en adopción, psicología y trabajo social, y a las que se invitó también al personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a fin de discutir la posición que debía guardar el DIF Nacional frente a diversos temas conflictivos en materia de adopción, empezando por el de la interpretación del principio de subsidiariedad.

Con base en lo acordado en dichas reuniones, se produjo un documento que define las políticas y criterios que se siguen por parte del DIF Nacional (únicamente en el Distrito Federal, ámbito de competencia de aquél), en relación con estos temas.

Posteriormente, el documento de criterios fue presentado a los Sistemas Estatales DIF, y dio inicio un ejercicio de discusión con el que se buscaba generar consensos entre todos los DIF, para tratar de homologar, como dijimos con anterioridad, en la medida de lo posible, sus prácticas y criterios, en aras de la certidumbre y el respeto de los derechos de los niños y las niñas.⁴²⁷

México interpreta el principio de subsidiariedad, atendiendo fundamentalmente el contenido de los artículos 21.b del Convenio de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, y artículo 4o. del Convenio de La Haya, y así mantiene el criterio de la edad de tres años, como la mínima que deberán tener los menores para poder ser sujetos de una adopción internacional.

El establecimiento de una edad mínima está motivada por dos factores fundamentalmente:

- a) en los nacionales mexicanos floreció, por decirlo de alguna manera, la denominada “cultura de la adopción” y se amplió la lista

⁴²⁷ *Idem.*

de nacionales que solicitan la adopción de un menor o menores mexicanos;

- b) y, por otra parte, debido a una interpretación “armónica” de las convenciones de La Haya y de la Convención de los Derechos del Niño.

Con respecto al primero de los factores mencionados, hay un crecimiento del número de solicitantes nacionales que desean realizar una adopción. Se ha potenciado la denominada “cultura de la adopción” y los nacionales que por diversas razones no han podido tener hijos biológicos, buscan conformar una familia adoptiva.

El segundo aspecto señalado, considera que la obligación que establece la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 20.3 en donde hace referencia a la “continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico”, interpretada armónicamente con el principio de subsidiariedad, establecido en el multicitado artículo 21. b de la misma Convención⁴²⁸ y en el artículo 4o. b de la Convención de La Haya,⁴²⁹ establece que la adopción internacional sólo debe proceder “después de haber examinado adecuadamente las posibilidades de colocación del niño en su Estado de origen, que responde al interés superior del niño”, y prescribe que se dé la oportunidad de ubicar a un menor en un hogar nacional en primera instancia.⁴³⁰

En el debate sobre la interpretación del principio de subsidiariedad, se observan al menos dos posturas distintas en torno a la consideración de quién debe interpretar el principio de subsidiariedad y el alcance que debe tener esa interpretación. Dichas posturas conducen a conclusiones que terminan siendo excluyentes entre sí: por un lado, quienes sostienen que dicho principio obliga al establecimiento de una edad mínima para que un niño o niña pueda ser candidato a una adopción internacional, y quienes, por

⁴²⁸ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

⁴²⁹ Esta Convención fue adoptada en La Haya, Países Bajos, el 29 de mayo de 1993, y tiene por objeto: a) Establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño y al respeto a los derechos fundamentales que le reconoce el derecho internacional; b) Instaurar un sistema de cooperación entre los Estados contratantes que asegure el respeto a dichas garantías y, en consecuencia, prevenga el secuestro, la venta o el tráfico de niños; y c) Asegurar el reconocimiento en los Estados contratantes de las adopciones realizadas de acuerdo con la Convención.

⁴³⁰ Remitimos a los comentarios realizados en el capítulo primero.

otro lado, señalan que no se justifica el establecimiento de una restricción de esa naturaleza.

Aunque existen excepciones, hay cierta coincidencia en el hecho de que quienes sostienen la primera postura suelen ser algunos de los que la Convención de La Haya denomina Estados de origen, es decir, aquellos de donde salen los niños que dejan su país para ser adoptados por familias residentes en otro; y en contrapartida, la segunda postura es defendida, principalmente, por los que fungen preponderantemente como Estados de recepción, que son los países donde residen dichas familias.⁴³¹

En México, en el ámbito legislativo, el cuerpo normativo que lista los derechos de las niñas y los niños es la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 2000, cuyo artículo 3o. recoge los derechos a que antes se ha hecho alusión, al establecer entre los principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, el de “vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo”.

Este principio se reitera en el artículo 23, al disponer que “Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia...”, la cual, preferentemente deberá ser la propia, ya que, según ordena el artículo 24, las autoridades deben establecer “las normas y los mecanismos necesarios a fin de que, siempre que una niña, un niño, una o un adolescente se vean privados de su familia de origen, se procure su reencuentro con ella...”.

Por su parte, el artículo 25 establece que las normas deberán establecer las disposiciones necesarias para que se logre que quienes lo requieran, puedan ejercer plenamente el derecho a vivir en familia, ya sea mediante la adopción, preferentemente la adopción plena; mediante su colocación en familias sustitutas; o a falta de las anteriores, deberá recurrirse a las instituciones de asistencia pública o privada, o se crearán centros asistenciales para este fin.

Y volviendo al tema de la interpretación que debe darse al principio de subsidiariedad, la ley no profundiza más, ni proporciona principios o elementos de interpretación distintos a los establecidos en las convenciones internacionales.

Ahora bien, en cuanto al tema de a quién corresponde la aplicación de las disposiciones de estas últimas y de la ley, así como la salvaguarda de los derechos en ellas contenidos, debe entenderse que, independientemente de lo

⁴³¹ Cornejo, Arturo, *op. cit.*, nota 175.

dispuesto por la legislación que rige el actuar de cada uno, en virtud de haber sido señalados como Autoridades Centrales en materia de adopción internacional, los Sistemas DIF Nacional y Estatales⁴³² deben encargarse de las adopciones internacionales realizadas conforme a la Convención de La Haya.⁴³³

Después de la entrada en vigor de la Convención de La Haya en México, ante la aparición del fenómeno antes comentado, consistente en que la adopción internacional comenzó a ser vista como primera y única instancia en todos los casos, el DIF Nacional hizo un intento por detenerla, y en 1998, mediante un comunicado oficial indicó a los DIF Estatales que, en atención al principio de subsidiariedad, los candidatos a adopción cuyas edades fueran inferiores a 3 o 4 años (*sic*) debían ser propuestos únicamente en adopción nacional.⁴³⁴

Las autoridades mexicanas insisten en la idea de que el establecimiento de una edad mínima para que los menores puedan ser sujetos de adopción internacional, no pretende dar preferencia a los solicitantes mexicanos sobre los extranjeros, lo cual es lícito y lógico, si se nos permite la expresión, sino que únicamente busca salvaguardar el derecho que tienen los niños a

⁴³² Existe un DIF Nacional, 32 DIF Estatales y 2, 274 DIF Municipales. La creación de los DIF Estatales ha sido decisión soberana de los estados, y así el producto de dichas decisiones, dado que los sistemas Estatales DIF no dependen del DIF Nacional, ni se encuentran jerárquicamente subordinados a él, el Sistema DIF como tal, es precisamente un sistema de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales autónomas, encargadas de la asistencia social. Artículo 7o. de la Ley de Asistencia Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de septiembre de 2004 que dispone que: “Los servicios de salud en materia de asistencia social... que se presten en los Estados por los gobiernos locales y por los sectores social y privado, formarán parte de los sistemas estatales de salud en lo relativo a su régimen local. De acuerdo a lo dispuesto en la ley General de Salud corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social...”.

⁴³³ Hacemos referencia a las adopciones internacionales realizadas conforme a la Convención, pues éstas sólo se realizan cuando los solicitantes son de un Estado parte de la Convención de La Haya, como es el caso de España. En el caso de los Estados Unidos de América, aunque ha firmado dicha Convención, no la han ratificado, por lo que los procesos de adopción de niños mexicanos por familias norteamericanas se tramitan únicamente conforme a lo que dispone la legislación aplicable en materia civil en cada entidad de la República, así como a la legislación norteamericana con lo relacionado a la entrada al país vecino y la legalización del vínculo de adopción.

⁴³⁴ Cornejo, Arturo, *op. cit.*, nota 175.

que, para poder ser susceptibles de una adopción internacional, se hayan agotado previamente todas las posibilidades de que permanezcan en el país, lo cual resulta muy difícil acreditar con los niños pequeños cuando existen en las instituciones mexicanas, listas interminables de solicitantes nacionales que pretenden adoptarlos; de ahí la necesidad de establecer un plazo que obligue a que verdaderamente se agoten dichas posibilidades y se respeten los derechos de los niños.

Asimismo, las autoridades mexicanas reconocen que una medida como ésta, estableciendo una edad mínima, no puede ser aplicada “ciegamente” y de forma indiscriminada, ya que puede resultar injusta y perjudicar a aquellos cuyos derechos pretende salvaguardar, pues existen casos en los que no resulta conveniente impedir u obstaculizar la adopción de un menor cuya edad sea inferior a la fijada, pues en ellos resulta evidente que la adopción internacional responde al interés superior de dicho menor. Se refieren a aquellos casos en los que el menor puede requerir algún tipo de atención que no se le esté proporcionando en el país; o que, siendo posible obtenerla, se encuentre fuera del alcance económico de los solicitantes nacionales disponibles en una institución determinada; otro caso sería cuando se requiere reducir al mínimo las posibilidades de contacto con la familia biológica del menor, o cuando la situación traumática que ha vivido el menor hace recomendable que salga del país y así una serie de situaciones que claramente propician la idoneidad de que el menor sea propuesto para una adopción internacional.⁴³⁵

Ante tal situación, el Sistema Nacional y los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, “han decidido establecer excepciones a la interpretación antes expuesta del principio de subsidiariedad, con el fin de que cuando se esté en presencia de las mismas, los niños, menores de tres años, puedan ser considerados para una adopción internacional, reiteramos, independientemente de su edad”.

El documento lista, a continuación, las excepciones a la regla general y así, de acuerdo con lo anterior, las niñas y niños menores de tres años podrán ser considerados para una adopción internacional cuando:⁴³⁶

⁴³⁵ Recomendamos la lectura general, aplicándola al caso concreto de México, de Gervilla Castillo, Ángeles, *op. cit.*, nota 107, p. 198.

⁴³⁶ Véase epígrafe IV. Propuesta de criterios del Sistema Nacional y de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, en materia de adopción internacional.

- Se trate de menores con discapacidad mayor o menor, enfermedades crónicas, malformaciones, o que padezcan desnutrición en segundo o tercer grados.
- Se trate de menores producto de incesto o violación.
- Se trate de menores a cuyos padres (uno o ambos) les haya sido diagnosticado sida (VIH), sin que dicha enfermedad hubiera sido detectada en los menores.
- Cuando se trate de menores hijos de padres alcohólicos (uno o ambos).

Las excepciones anteriores serán aplicables en el entendido de que, ante la posibilidad de que la adopción fuese nacional o internacional, y en igualdad de condiciones, deberá buscarse la realización de la adopción nacional, en atención al principio de subsidiariedad.

Asimismo, los menores podrán considerarse para una adopción internacional, independientemente de su edad, cuando:

- Exista una solicitud en la que uno o ambos solicitantes sean de nacionalidad mexicana, pese a tener su residencia en el extranjero, lo cual atendería al aseguramiento de la *continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico*.
- Una familia extranjera haya adoptado previamente a un hermano biológico del menor, en cuyo caso se buscará consumir la adopción internacional del menor de que se trate con la familia adoptiva de su hermano.
- El centro asistencial o institución que pretenda realizar la adopción internacional acredite fehacientemente al Sistema DIF correspondiente, no contar con solicitudes de adopción que le permitan intentar la adopción nacional del menor de que se trate, o haber agotado las posibilidades de que la misma fuese realizada, y que ello tenga como consecuencia que el menor vaya a permanecer institucionalizado.

Para hacer valer dichas excepciones, éstas deberán acreditarse ante los Sistemas DIF, en su carácter de Autoridades Centrales en materia de adopción internacional, de la siguiente manera:⁴³⁷

⁴³⁷ *Idem*.

- Cuando se trate de menores con discapacidad mayor, menor o con una enfermedad crónica, deberá presentarse un informe médico oficial que acredite la discapacidad y/o enfermedad, malformación o desnutrición de que se trate.
- Cuando se trate de menores producto de incesto o violación, deberá existir presunción fundada de que ha existido dicha circunstancia, basada en una valoración psicológica o en una averiguación previa (investigación de las autoridades competentes en materia penal).
- Cuando se trate de menores a cuyos padres (uno o ambos) les haya sido diagnosticado el virus del sida (VIH), sin que dicho padecimiento se hubiera detectado en los menores, deberán presentarse estudios médicos oficiales que acrediten lo anterior.
- Cuando se trate de menores hijos de padres alcohólicos (uno o ambos), deberá existir presunción fundada en dicha circunstancia, basada en valoraciones médicas y/o psicológicas.
- Cuando se trate de solicitantes de nacionalidad mexicana radicados en el extranjero, deberá presentarse el pasaporte que acredite su nacionalidad mexicana.
- Cuando se trate de familias extranjeras que hayan adoptado previamente a un hermano biológico del menor de que se trate, deberán presentarse los documentos que acrediten lo anterior, a saber: acta de nacimiento del menor y copia de la sentencia de la primera adopción.
- Que la institución —pública o privada— que pretenda realizar la adopción internacional acredite que no cuenta con solicitudes de adopción que le permitan intentar la adopción nacional del menor de que se trate, o haber agotado las posibilidades de que la misma fuese realizada, y que por ello el menor vaya a permanecer institucionalizado, la institución deberá entregar al Sistema DIF correspondiente, sus listas de menores institucionalizados y de solicitantes de adopción en lista de espera, con el objeto de que el Sistema resuelva la procedencia de la solicitud.

El problema puede radicar en que en algunos de estos supuestos y en concreto, con algunas de sus excepciones, se puede “aprovechar” para encontrar la justificación legal y así soslayar los hipotéticos candados de los Sistemas DIF.

El tema del principio de subsidiariedad no es un tema simple en el que podamos concluir que la adopción internacional es subsidiaria a la nacional en el sentido que la primera sólo puede darse en la medida en que no sea posible la segunda, es decir, que no pueda hacerse en el país de residencia del niño o niña, por personas residentes en el mismo.

Sin embargo, esta aparente sencillez no corresponde a la realidad, donde la diversidad de interpretaciones y aplicaciones prácticas dadas al principio de subsidiariedad le han convertido en un tema complejo, y han generado polémicas bizantinas en torno a su verdadero sentido y sus alcances.⁴³⁸

Quizá, tal y como nos expresa Arturo Cornejo, el punto de partida no es si el niño debe ser dado en adopción nacional o internacional, sino si debe y puede ser dado en adopción, pues así como la adopción internacional es subsidiaria de la adopción nacional, ésta es a su vez subsidiaria a otras formas de protección de las niñas y los niños que pueden resultar más convenientes para su bienestar.⁴³⁹

Así las cosas, tenemos que insistir en que “la adopción es esencialmente una medida de protección del niño privado de familia. Se basa en el interés superior del niño y no en los deseos de los adultos. Consiste en dar una familia a un niño y no un niño a una familia”.⁴⁴⁰

Definitivamente, subsidiariedad no implica la determinación de un rango de edad del menor susceptible de darse en adopción internacional, al menos no tenemos ningún precedente internacional, quizá sólo criterios de

⁴³⁸ Cornejo, Arturo, *op. cit.*, nota 175.

⁴³⁹ *Idem*. Parra-Aranguren, Guillermo, “Informe explicativo de la Convención del 19 de mayo de 1993 sobre protección de menores y cooperación en materia de adopción internacional”, *Boletín de la Facultad de derecho*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, segunda época, núm. 6, verano-otoño de 1994, párrafo 47 (p. 22) <http://hcch.e-vision.nl/upload/exp133.pdf>; Servicio Social Internacional, “Algunas orientaciones para operacionalizar el marco ético de la adopción”, apartado 8 (p. 3) [http://www.iss-ssi.org/Resource Centre/Tronc DI/practicas_cir.pdf](http://www.iss-ssi.org/Resource%20Centre/Tronc%20DI/practicas_cir.pdf); Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), del 20 de noviembre de 1959, <http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/25:sp.htm>. Véase, asimismo, la Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional, adoptada en la 95 Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 3 de diciembre de 1986.

⁴⁴⁰ Centro Internacional de Referencia para la Protección del Niño en la Adopción, del Servicio Social Internacional, *Boletín de Información*, núm. 64, febrero de 2004, <http://www.iss-ssi.org/Edito.64.esp.pdf>.

algunos Estados en específico que así lo establezcan,⁴⁴¹ por lo tanto, podemos incurrir en arbitrariedad a pesar de las razones expuestas por las autoridades mexicanas.

Establecer un periodo, tres años, para buscar una familia idónea nacional es algo realmente relativo y variable según las circunstancias. Se puede “defender” o proteger al menor siendo flexible y sin dejar rebuscar el no desarraigo de su lugar de origen.

En el debate están, también, quienes sostienen que el principio de subsidiariedad no quiere decir que deban imponerse limitaciones para restringir la adopción internacional, sino que deben hacerse los esfuerzos necesarios para asegurar el cumplimiento de los derechos del niño, y considerar que las esperas asociadas a la muchas veces inexistente búsqueda de la familia del niño, así como el establecimiento de una edad mínima, en lugar de favorecer su interés superior, puede vulnerar seriamente sus derechos y sus posibilidades de ser incorporados a una familia.⁴⁴²

A veces, el problema puede ser más de capacidad que de voluntad. En muchos países de origen puede haber la voluntad para que sus menores no salgan de sus países, pero no existe la infraestructura que permita a sus autoridades buscarles alternativas nacionales de forma efectiva, de tal suerte que la única opción real es la adopción internacional, por lo que una prohibición de la adopción internacional antes de ciertas edades, prácticamente condena a estos menores a pasar una parte o la totalidad de su infancia en una institución y en definitiva, no integrado en una unidad familiar.

En el ámbito internacional no existe, hasta el momento, una definición clara respecto a si es posible imponer esta clase de limitaciones a la adopción internacional ni, en caso afirmativo, los términos en que deberían establecerse las mismas, con el fin de dejar a salvo los derechos de los niños.⁴⁴³

2. Baja de expedientes

Por otro lado, en cuanto a los criterios propuestos, tenemos que el Sistema DIF Nacional prevé la baja de expedientes cuando los solicitantes tie-

⁴⁴¹ Cantwell, Nigel, *La adopción internacional. Un comentario sobre el número de niños “adoptables” y el número de personas que buscan adoptar internacionalmente*, Centro de Investigación Innocenti de UNICEF.

⁴⁴² Cornejo, Arturo, *op. cit.*, nota 175.

⁴⁴³ *Idem*.

nen un hijo (biológico o adoptado) con posterioridad al inicio de su trámite de adopción.

Este es un criterio que está estrechamente relacionado con el incremento de solicitantes, nacionales e internacionales, que integran las listas de espera de asignación de menores en los Sistemas DIF, lo cual motiva a tomar medidas para buscar que los solicitantes de adopción sean en realidad familias que brinden a los menores la atención y el cuidado necesario.

Además, el DIF Nacional tiene el criterio que cuando las circunstancias personales y/o familiares cambian en un hogar, cambia la dinámica familiar, es necesario valorar la nueva situación. La llegada de un menor a una familia, ya sea por nacimiento o por adopción, después de que esa familia ha dado inicio a su trámite de adopción ante los Sistemas DIF, es motivo suficiente para que su expediente cause baja en éstos, tanto si todavía no ha sido evaluado o que, habiéndolo sido, se encuentre en la lista de espera de algún Sistema o centro asistencial.

El fundamento o razonamiento que hace el DIF Nacional es que el hecho de la llegada de un nuevo miembro a la familia, de un menor concretamente, implica un cambio en la dinámica familiar, lo cual implica que los estudios socioeconómicos y psicológicos que integran el expediente pierdan vigencia, haciendo necesario que los solicitantes sean revalorados y esto conlleva largos periodos de espera, lo cual motiva que el resto de la documentación pueda perder su actualización y así se derivaría en un sinnúmero de actualizaciones tratando siempre de cumplir con lo exigido en los Sistemas DIF.⁴⁴⁴

Este criterio apuntado quizá esté más que justificado para los Sistemas DIF, pero, siempre, medidas como la que estamos apuntando, merecen una atención más pausada. Quizá la llegada de un nuevo miembro a la familia (hijo biológico o adoptado), no implique una distribución de la atención de menor intensidad o de menor calidad; valorar lo positivo o negativo que conlleve tener una familia extensa le corresponde, creemos, a los profesionales que realizan, precisamente, estos informes psicosociales, económicos, no tanto de un criterio, poco sustentado, por parte de la administración sin más.

Dar la oportunidad a una familia que ella decida si se somete a una revaloración por parte de las Autoridades Centrales, y además actualiza el resto de la documentación, debe ser algo que ellos deben decidir personalmente,

⁴⁴⁴ *Op. cit.*, nota 436.

sin que se les niegue el derecho a incrementar la familia adoptando; de hecho, los especialistas ante una nueva valoración tendrán que estudiar la posibilidad de que en el futuro a esa familia se le pueda asignar a un menor que necesite tener, precisamente por sus aspectos psicológicos y demás, una familia conformada por otros hermanos.

3. *Ampliaciones*

Volviendo al mismo tema, ya comentado, ante el número importante de expedientes en lista de espera, el DIF Nacional ha considerado necesario el establecimiento de un límite de tiempo para que los solicitantes a quienes les son requeridas ampliaciones de información, envíen las mismas para su integración al expediente. Ello obedece también, y así lo confirma el DIF Nacional, a que existen expedientes en los que ha sido requerida información adicional a los solicitantes de adopción, a través de su Autoridad Central o representante legal, y han transcurrido meses e incluso años sin que se haya recibido dicha información. La lista de expedientes pendientes de revisión es cada vez mayor.

Si el envío de información adicional se prolonga en el tiempo, ello puede conllevar que tanto la información adicional requerida como el resto de la información que integra el expediente de los solicitantes, pierda vigencia, solicitándose de nuevo actualizaciones o nuevas ampliaciones de información, con lo cual se entraría en un círculo vicioso que representa un desgaste innecesario para los solicitantes y que puede reflejar desilusión e incluso una falta de interés en la consumación de sus trámites de adopción.

Ante tal panorama, los Sistemas Nacional y Estatales DIF, se reservan el derecho de dar de baja los expedientes de los solicitantes extranjeros a los que les haya sido solicitadas ampliaciones de información por conducto de su Autoridad Central o representante legal, cuando, después de transcurridos tres meses a partir de la recepción del requerimiento de ampliación por parte de los solicitantes de adopción, no se haya recibido dicha ampliación ni se tenga comunicación verbal ni escrita que indique que se está haciendo lo necesario para lograr su integración y envío.⁴⁴⁵

Sin lugar a dudas, un expediente de adopción actualizado es condición de primer orden para poder agilizar la preasignación de un menor; quizá el

⁴⁴⁵ *Idem.*

plazo de los tres meses para actualizar o ampliar la información solicitada es un tiempo razonable para un adopción nacional, la cuestión no es tan clara cuando se establece el mismo plazo para la adopción internacional cuando sabemos cómo se dilata la comunicación entre Autoridades Centrales hasta llegar a la pareja en cuestión.

4. *Contenido de los estudios psicológicos y socioeconómicos*

Para la realización de estudios psicológicos y socioeconómicos se pueden utilizar diversos métodos y técnicas, en los que puede variar el contenido de dichos estudios en función del método empleado por quien los practica.⁴⁴⁶ Los Sistemas DIF no pretenden, en este apartado, establecer un contenido unilateral e inflexible para la realización de esta clase de estudios, tan sólo se desea informar sobre los aspectos que les permiten valorar adecuadamente a los solicitantes de adopción, y hasta cierto punto, evitar las ampliaciones mencionadas en el epígrafe anterior.⁴⁴⁷ Dichos contenidos son:

Estudios psicológicos

a) Ficha de identificación:

- nombre de los solicitantes;
- edad;
- lugar de nacimiento;
- fecha de nacimiento;
- escolaridad;

⁴⁴⁶ Con respecto al informe psicológico emitido por España en el marco del procedimiento de las adopciones internacionales recomendamos García Sanz, Fernando, “El informe psicológico en las adopciones internacionales”, *Papeles del Psicólogo*, España, núm. 73, 1999, pp. 27-35; Delia Galli, Yolanda y Volpe, Biancarosa, “Estudio psicológico de candidatos en adopción internacional: una propuesta de protocolo”, *Infancia y Sociedad*, España, Ministerio de Asuntos Sociales, Dirección General de Protección Jurídica del Menor, núm. 12, octubre-diciembre de 1991, pp. 49 y ss.

⁴⁴⁷ En torno a todos estos temas se hace referencia de la práctica en el capítulo segundo relativo a la práctica mediadora en el Convenio de La Haya de 1993, así como en el apartado 3. El procedimiento de cooperación a través de una Entidad Colaboradora de Adopción Internacional: España y México.

- ocupación;
- estado civil;
- nacionalidad;
- domicilio particular y teléfono;
- domicilio laboral y teléfono.

b) Antecedentes:

- composición de la familia de origen;
- datos relevantes de la infancia y la adolescencia;
- aspectos de la relación familiar, escolar, personal, social y laboral;
- antecedentes médicos heredofamiliares.

c) Dinámica de la pareja:

- historial de la relación de noviazgo;
- establecimiento de la relación de pareja;
- percepción, aceptación e integración de la pareja;
- existencia de hijos biológicos o adoptivos;
- toma de decisiones y nivel de comunicación;
- tipo de liderazgo y ejercicio de roles;
- organización de las actividades;
- relación sexual: gratificación, frecuencia, iniciativa;
- comunicación;
- problemáticas principales y alternativas de solución;
- metas individuales y de pareja.

d) Características de personalidad:

- pruebas aplicables:
 1. inventario multifásico de personalidad,
 2. frases incompletas de Sacks,
 3. test de la figura humana de Karen Machover,
 4. test de los colores de Lusher,
 5. autobiografía,
 6. análisis de las pruebas.

e) Motivación de la adopción:

- verbalización textual e individual de la pareja;
- causas de esterilidad e infertilidad —diagnóstico, tratamiento y manejo emocional—;
- antecedentes en cuanto a solicitud de adopciones.

f) Características del menor solicitado:

- sexo y edad;
- quiénes y la razón por la que lo determinan;
- expectativas y fantasías hacia el menor solicitado;
- qué pretenden brincar como padres: expectativas, fantasías y tiempo;
- cambios esperados en la dinámica de la pareja y de la familia extensa ante la adopción.

g) Manejo de la adopción:

- manejo actual del proceso ante la familia y la sociedad;
- abierto o cerrado y por qué se decidió uno u otro;
- postura de la familia extensa;
- recursos emocionales, sociales e intelectuales de los solicitantes sobre la adopción.

h) Conclusiones:

- características de personalidad de los solicitantes;
- funcionalidad del matrimonio;
- causa y manejo de la esterilidad e infertilidad;
- decisión de la adopción;
- manejo de la adopción;
- características, expectativas y fantasías del menor solicitado.

i) Recomendación:

- determinación de viabilidad o inviabilidad,
- sugerencias.

Estudios socioeconómicos

a) Ficha de identificación:

- nombre de los solicitantes;
- edad;
- lugar de nacimiento;
- fecha de nacimiento;
- escolaridad;
- ocupación;
- estado civil;
- nacionalidad;
- domicilio particular y teléfono;
- domicilio laboral y teléfono.

b) Estructura familiar:

- datos de los hijos biológicos y/o adoptivos de la pareja o producto de relaciones anteriores y su postura ante la adopción;
- datos de familiares u otras personas que vivan en la casa y su postura ante la adopción.

c) Motivo de estudio:

- motivo de la solicitud;
 1. tiempo de relación de pareja,
 2. diagnóstico médico, tratamiento,
 3. valoraciones médicas en busca de embarazo y hace cuánto tiempo las concluyeron,
 4. iniciativa de adopción,
 5. si han realizado trámites de adopción:
 - ¿en qué institución?,
 - ¿hace cuánto tiempo?,
 - ¿qué resultados obtuvieron?

d) Perfil del menor deseado:

- sexo,
- edad,

- motivo por el que solicitan ese sexo y esa edad, y preferencia por características físicas,
- disposición a aceptar un menor con alguna limitante (especificar qué tipo).

e) Manejo de adopción:

- abierta ¿por qué?;
- cerrada ¿por qué?;
- edad en que considera conveniente informar al menor sobre su origen;
- aceptación de adopción de familiares y en los entornos familiar y social cercano a la adopción;
- ¿tienen idea del compromiso que implica adoptar un menor y sus derechos y obligaciones?

f) Marco familiar de referencia:

- composición familiar;
- descripción de infancia, adolescencia y juventud;
- dinámica de la familia de origen;
- orientación sexual recibida;

g) Historia de pareja:

- relaciones afectivas relevantes;
- matrimonios, divorcios, hijos;
- noviazgo de los solicitantes y duración;
- aceptación de ambas familias;
- expectativas conyugales y familiares.

h) Dinámica familiar:

- matrimonio, régimen civil y fecha;
- concubinato, fecha;
- ajuste conyugal;
- identificación y aceptación de roles;
- aceptación mutua;
- niveles de comunicación;

- vivencias relevantes;
- organización;
- proyectos individuales y de pareja;
- relaciones con las familias extensas;
- entorno social;
- ocupación del tiempo libre.

i) Proyecto de la familia adoptiva:

- cómo será la integración del menor a la familia;
- en caso de que ambos laboren ¿quién se haría cargo de la atención del menor?;
- tiempo que le dedicarán al menor;
- consideración de apoyos externos;
- metas como padres.

j) Condiciones de salud:

- estado de salud actual de la familia;
- tratamientos médicos e intervenciones quirúrgicas;
- adicciones, discapacidades, enfermedades hereditarias o crónicas;
- cobertura sanitaria.

k) Situación laboral y económica:

- lugar de trabajo;
- puesto;
- horario;
- antigüedad;
- ingresos;
- presentaciones;
- propiedades;
- distribución del gasto familiar.

l) Condiciones de hábitat:

- zona;
- tipo de casa habitación;
- distribución y condiciones de vivienda.

- m) Diagnóstico social.
- n) Conclusión y sugerencias.

Reiteramos que es una propuesta que va dirigida no a controlar el método empleado, en este caso, por la Autoridad Central del Estado de recepción del menor, que es quien emite el certificado de idoneidad el cual está integrado por dichos informes, sino que está pensada para agilizar y comunicar, de manera efectiva, aquellos aspectos concretos que el Estado de origen necesita saber rutinariamente de los adoptantes.⁴⁴⁸ Ambos países, de origen y de recepción, necesitan interactuar y comunicarse de manera correcta sin sentir que uno u otro se inmiscuyen en asuntos que pueden ser o consideran de su competencia.

Por otro lado, los Sistemas DIF Nacional y Estatales también abogan por la llegada de expedientes que estén contenidos en una carpeta con un orden establecido, con la idea de que puedan localizar rápidamente cualquier documento y ubicar con celeridad cualquier omisión o ampliaciones necesarias.⁴⁴⁹

⁴⁴⁸ México, en el caso concreto, puede solicitar una ampliación sobre antecedentes personales del solicitante/s, entre los que se puede incluir: Vivencias de la infancia y adolescencia; motivos por los que no ha contraído matrimonio (en caso de soltero/a) o ha vivido en unión libre; edad en que inició a laborar y motivo.

Por otra parte se pueden solicitar no sólo cuestiones personales del solicitante/s, sino simplemente la dinámica del solicitante/s: Expectativas que tiene como padre/madre adoptivo/a hacia el menor; ¿cómo asumirá el compromiso que adquirirá con la adopción?; ¿quién se responsabilizará del cuidado del menor durante el horario laboral?; ¿cómo sería la integración e identificación del menor con el resto de la familia?; con respecto a la vivienda, especificar si existe un espacio destinado para el niño y así un largo etcétera.

⁴⁴⁹ Tal y como ya hicimos referencia en el capítulo segundo, un ejemplo del orden de esta carpeta puede ser el siguiente: a) documento de comparecencia ante el juez de lo familiar en cualquier momento del procedimiento; b) copia certificada del acta de matrimonio y dos copias certificadas de las actas de nacimiento de los solicitantes; c) dos certificados de constancia de no antecedentes penales; d) dos certificados médicos de buena salud de los solicitantes; e) dos documentos referentes a la constancia de trabajo, especificando puesto, antigüedad y sueldo de los solicitantes; f) certificado de la policía en el cual se indican los requisitos exigidos para la entrada en España de menores extranjeros adoptados; g) dos cartas de recomendación; h) certificado de idoneidad, con autorización para adoptar a un menor, con una edad comprendida (especificar el rango de edad) de origen mexicano, incluyendo los estudios socioeconómicos y psicológicos; i) fotografías de cada uno de los cónyuges, así como de la casa y del entorno familiar.

5. Seguimiento

Por último, en cuanto a los seguimientos postadoptivos, los Sistemas Nacional y Estatales DIF suelen recibir toda clase de información acerca del mismo, en todo tipo de formatos; desde los seguimientos que constan de pocas palabras, hasta los que incluyen dictámenes de psicólogos y trabajadores sociales, incluyendo, además, fotografías.

Los Sistemas DIF buscan, una vez más, dar coherencia a estas carpetas de seguimiento, y al igual que lo manifestado en el epígrafe anterior, unificar criterios, con la única intención de dar celeridad y efectividad a este compromiso y corresponsabilidad que tienen los Estados de origen y de recepción del menor, en el proceso de seguimiento postadoptivo.

Los seguimientos permiten conocer la situación del menor y evaluar el impacto del trabajo realizado. Se necesitan mecanismos o sistemas de seguimiento que permitan monitorear y evaluar periódicamente las adopciones realizadas y así garantizar plenamente el goce de los derechos que el niño adquiere al ser adoptado. Por otra parte, a ningún especialista en el tema se le escapa la idea de que el establecimiento de medidas obligatorias como informes de seguimiento, con todo un sistema de sanciones, permitan añadir un “candado” más a las adopciones irregulares⁴⁵⁰ o al tráfico ilícito de menores para su posterior adopción.⁴⁵¹

Definitivamente, ambos fenómenos, a saber, el que la adopción sea empleada como medio para la comisión de ilícitos y/o que sea llevada a cabo mediando conductas delictivas, son perfectamente evitables si quienes trafican con menores saben que en el Estado de recepción de destino de los menores, se dará seguimiento a la adopción, descubriéndose, eventualmente, los delitos cometidos. Además, si en los Estados de origen las autoridades involucradas en los procedimientos de adopción y, sobre todo, quienes tienen que otorgar su consentimiento tienen la certeza de que las autoridades del Estado receptor informarán periódicamente sobre la evolución de la adopción, durante algún tiempo determinado, se redimensionará

⁴⁵⁰ Los adoptantes utilizan desde el recurso de acudir ante un juez incompetente por territorio, hasta conductas delictivas contra el estado civil, la falsedad en declaraciones judiciales, e informes proporcionados a la autoridad, así como la variación del nombre o domicilio y la falsificación de documentos.

⁴⁵¹ En la mayoría de los casos este traslado al extranjero, ya sea por la vía del plagio o secuestro de la entrega voluntaria a cambio de un beneficio económico, se da con el fin de satisfacer la creciente demanda de niños para ser adoptados.

la adopción internacional en cuanto a su valía y utilidad incluso como válvula de escape ante el grave problema de los niños en la calle.⁴⁵²

México solicita, expresamente, que durante dos años, cada seis meses se envíe un informe de seguimiento con una serie de contenidos, que a continuación especificaremos. La experiencia ha demostrado que si el primero de los informes de seguimiento, es un informe extenso y detallado, a medida de que avanzamos hacia los dos años de seguimiento, los últimos informes son denotativos de una gran integración y, por lo tanto, sus contenidos suelen ser cada vez menores, tan sólo insistiendo en que verdaderamente el menor ha tenido la recepción y adaptación esperada.

El porcentaje de fracaso de integración padres/hijos es realmente escaso y ello se debe, en gran medida, al despliegue de una serie de apoyos, a través de las administraciones públicas o a través de las ECAIs que en su momento las representó, apoyos estos postadoptivos en el que los especialistas en la materia ayudan a entender qué está sucediendo con la nueva situación familiar.⁴⁵³

Todos los criterios comentados deben perseguir el interés superior del menor y así garantizar el cumplimiento de los derechos del niño y no utilizarse como excusas para ir contra ellos y/o a pesar de sus intereses.

V. PADRÓN NACIONAL DE NIÑOS SUJETOS DE ASISTENCIA SOCIAL: ADOPCIÓN

El Sistema de Información Federal y Municipal (SIFEM) desarrolla una serie de medidas encaminadas a asistir en diferentes rubros, a saber: discapacitados, adultos mayores, menores albergados, adopciones, programas alimentarios, menores repatriados, violencia familiar, explotación sexual, asistencia jurídica, mujeres adolescentes, desayunos escolares y otros.

El SIFEM prevé la creación de una Padrón Nacional de Niños Sujetos de Asistencia Social basado en el artículo 15 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (LSNAS), que estipula en diversos incisos, lo siguiente: “VII. Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono; ...XI. Participar con la Secretaría de

⁴⁵² Pelayo Torres, María Candelaria, *La adopción internacional de menores*, tesis doctoral, México, UNAM, 1992, pp. 23 y ss.

⁴⁵³ Un modelo de informe de seguimiento lo podemos encontrar en el capítulo segundo, última nota de pie de página.

Salud en el Sistema Nacional de Información sobre la Asistencia Social; ... XIII. Apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces, que corresponda al Estado, en los términos de la ley respectiva”.

No cabe duda que son buenas las intenciones prescritas en el artículo 15 LSNAS, pero se desconocen datos referentes a la cantidad, a la identidad y, por supuesto, un desconocimiento total acerca de la situación jurídica de este grupo; lo cual propicia una gran ignorancia y la toma de decisiones son carentes de sustento, la inexistencia de seguimiento a los procesos legales relacionados con los menores y, en definitiva, niños y niñas que pasan toda su vida en un centro asistencial sin opción real ni para la adopción nacional ni para la adopción internacional.

La activación de un Padrón Nacional de Niños/as Sujetos de Asistencia Social contribuiría en el sentido de disponer de una base de datos con información necesaria para tomar decisiones que mejoren la atención de los menores, conocer la situación jurídica de los mismos y, por ende, poder actuar en consecuencia, así como la canalización de las solicitudes de adopción a los estados con mayor demanda, una vez más buscando el interés superior del menor.

La tarea que se presenta no es fácil, conlleva interactuar con una serie de instituciones gubernamentales, concluyéndose acuerdos y/o convenios entre el DIF y la Procuraduría General de la República (PGR) y con la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del Gobierno del Distrito Federal fundamentalmente. No olvidemos, el papel del DIF en la seguridad (con referencia a robo de menores).

El Padrón contribuiría a solventar esta problemática planteada, realizando bases de datos con fotografías, huella y antecedentes médicos, psico pedagógicos, legales y de trabajo social, así como con el cruce de información de datos con bases de datos ligadas con la PGR, SSP e incluso con ONG's, siempre y cuando se proteja el destino de los mencionados datos.

El DIF Nacional, como decíamos, está realizando dicho Padrón de Niños vulnerables (softwares especializados) orientado a cada uno de los grupos que le corresponde atender al DIF (discapacitados, menores albergados, adopciones, etcétera). Con respecto al módulo titulado “Menores albergados” ya está instalado, como proyecto piloto, en el estado de Baja California y contiene la información completa de todos aquellos niños albergados en cincuenta casas públicas y privadas del mencionado estado. La información disponible está contenida en un expediente electrónico in-

dividual, por cada niño, conformando una base de datos estatal con todos los datos de los menores, a los que sólo tienen acceso las personas autorizadas del DIF. Como complemento de esta base de datos de niños albergados hay un módulo de “Adopciones” con la información tanto de los candidatos susceptibles de ser adoptados como de los solicitantes de adopción, nacional e internacional. La idea del DIF Nacional es instalar, si los resultados son positivos, el Padrón en toda la República mexicana⁴⁵⁴ y así derivar los expedientes de adopción, nacional e internacional, a aquellos estados donde realmente hay posibilidades de adoptar a un menor con las características que constan en la idoneidad de los solicitantes.

Se piensa en el Padrón como una herramienta que facilite y agilice los procesos de adopción allí donde realmente hay niños susceptibles de darse en adopción, ubicando expedientes sólo donde hay posibilidades reales de adoptar y darle una familia a un niño que la necesita. El resultado sería potenciar mecanismos eficaces que combatan situaciones que provocan la institucionalización de niños y, por ende, ubicar expedientes de adopción, sin demoras innecesarias, en aquellos estados que lo soliciten. Un Padrón que determina el origen del menor, sin que se preste a prácticas ilícitas, hasta la situación del menor en su país de destino.

Mencionar, por otra parte, que hay instituciones dedicadas, desde hace años, a facilitar su experiencia, entre otras cuestiones, en la habilitación de este tipo de Padrón o base de datos.⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ Otro proyecto piloto lo tenemos en Morelos.

⁴⁵⁵ Entre ellas destacamos Internacional Advocates for Children (IAC). Véase su página <http://www.iachildren.org>. El IAC ha obtenido licencia para este sistema de información en el tema de adopciones. Es una organización cuya misión es la de ayudar a los gobiernos de los países interesados en mejorar sus sistemas de adopción, suministrando la tecnología necesaria, softwares especializados, que permite el acceso a la información, al personal autorizado, y efectúa, una vez analizadas las características de niños y futuros padres, la propuesta más idónea, dando celeridad al proceso. Igualmente con una base de datos como la descrita se puede obtener un reporte que incluya los datos referentes a niños que ya han sido colocados, adoptados, en hogares, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, y así darle el seguimiento durante el tiempo que corresponda; datos sobre las adopciones iniciadas, pendientes y/o finalizadas; comparar resultados logrados por los diferentes estados del país u obtener información detallada de la situación en la que se encuentran, por ejemplo, los diferentes DIF.

VI. PROPUESTA DE ACUERDO BILATERAL EN MATERIA DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO

1. *Notas a la propuesta*

Una vez que tenemos, por un lado, en el capítulo tercero el análisis de los diferentes Acuerdos bilaterales firmados por España en materia de adopción internacional y además, disponemos del diagnóstico de las adopciones internacionales en México, “barajamos” todas las condiciones, necesidades y realidades y obtenemos el borrador de lo que pretende ser, dependiendo de la voluntad de los diferentes interlocutores que intervienen en un proceso de esta magnitud, una propuesta de *Acuerdo bilateral en materia de adopción internacional entre España y México*.

Los datos de los que disponemos en relación con menores mexicanos adoptados por residentes españoles son: en 1997, 72; en 1998, 90; en 1999, 107; en 2000, 79 y en 2001, 92.⁴⁵⁶

El borrador o propuesta consta de cuatro títulos, divididos en trece artículos y tres apéndices. En el mismo se tomaron en cuenta una diversidad de aspectos que creemos contribuirán a la realización práctica y efectiva de dicho Acuerdo y que de manera esquemática vamos a enumerar, en este

⁴⁵⁶ Datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales español, en su página web. Los datos que disponemos de 2002 y 2003 han sido proporcionados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Dirección de Asistencia Jurídica y de su concentrado de información sobre adopciones enero-diciembre 2002, extraemos que en todo el territorio mexicano, en cuanto a: solicitudes de adopción, las internacionales representaron un total de 19 (España 10; Estados Unidos 2, Francia 6; Australia 1). Solicitudes de adopciones internacionales en proceso son un total de 53 (España 36; Estados Unidos 6; Francia 10, Puerto Rico 1); y adopciones internacionales concluidas un total de 14 (España 9, Francia 5).

De enero a diciembre 2003 extraemos, a su vez, los siguientes datos: solicitudes de adopción las internacionales son un total de 13 (España 7; Estados Unidos 2; Francia 2); solicitudes de adopciones internacionales en proceso son un total de 7 (España 4; Estados Unidos 1; Francia 1; Inglaterra 1); y adopciones internacionales concluidas un total de 5 (España 4, Francia 1).

Estas cifras son muy dispares o diferentes con respecto a los datos facilitados de 1997 a 2001 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Por lo que a nosotros nos interesa en este momento no es quizás la cantidad en general, sino la situación de las adopciones con respecto a España y México y la “preferencia” de ambos países al “elegirse y al aceptarse”.

momento, amén de que se pueda leer al completo en el siguiente epígrafe relativo a la Propuesta en sí:

a) Comenzamos por un “Preámbulo” que no viene titulado así, pero que consideramos como tal y que expresa: por un lado, quiénes son las partes que suscriben dicho Acuerdo; por otro lado, se citan los Convenios fundamentales en la materia a los que las partes se someten atendiendo a los principios que de ellos emanan, a saber: principio de subsidiariedad, cumplimiento de las exigencias internacionales en torno al interés superior del menor y por tanto también al respecto de los derechos fundamentales que les reconoce el derecho internacional, así como la propuesta de todos aquellos medios que vayan encaminados hacia la consecución de la protección del menor, como bien pudieran ser los acuerdos estipulados al tenor del artículo 39.2 del Convenio de La Haya de 1993 y que fueron objeto de estudio en el capítulo tercero del presente trabajo.

Se conceptualiza, asimismo, en el mismo Preámbulo qué debe entenderse por “el niño”, cuestión que normalmente en los seis protocolos firmados por España, se incluye de manera acrítica en el artículo destinado al ámbito territorial; nosotros pensamos que su ubicación debe estar precisamente en el Preámbulo, donde se especifican los principios, conceptos y pautas que desarrollan el Acuerdo en sí.

Por otro lado, en dicho Preámbulo se expone la necesidad de determinar la colocación de los menores a través de las Autoridades Centrales y/o autoridades competentes señaladas por ambos Estados parte, dando, y es la novedad, un papel de cooperación real en la colocación del menor.⁴⁵⁷

Por último, se refuerza el carácter no lucrativo de este tipo de adopciones.

b) El título I “Ámbito de aplicación”, consta de dos artículos. El precepto 1o. se refiere al ámbito de aplicación material y el 2o. al ámbito de aplicación territorial.

Con respecto al ámbito material se reitera, y con ello se pretende reforzar, la necesidad de cooperación internacional cuando hablamos de un sistema de protección de los menores. En materia de adopción internacional siempre hablamos de adopción plena, o en general de adopciones que establecen un vínculo de filiación,⁴⁵⁸ por lo que implica su reconocimiento y

⁴⁵⁷ Véase lo comentado con respecto a Filipinas en el capítulo tercero, epígrafe III, Análisis de los acuerdos bilaterales firmados por España sobre adopción internacional.

⁴⁵⁸ El Convenio de La Haya de 1993 se aplica también a adopciones simples o menos plenas, es decir, adopciones que no suponen la ruptura de vínculos entre el adoptando y

garantías, pero no regula, respetando el contenido del Convenio de La Haya de 1993, la cuestión de la competencia judicial internacional para constituir la adopción internacional, ni tampoco la cuestión de la ley aplicable a la adopción internacional.

En cuanto al ámbito territorial se subraya, respetando el artículo 2o. del Convenio de La Haya de 1993, la idea que para que se pueda hablar de adopción internacional, los solicitantes y el menor tienen su residencia en países distintos, las también denominadas adopciones transnacionales,⁴⁵⁹ de lo contrario estaríamos hablando de otro tipo de adopciones, adopciones por extranjeros, que no es el objeto de este Acuerdo. Es más, con la redacción dada al artículo 2o., inciso a, del Acuerdo entre España y México, se da la oportunidad que ambos Estados partes puedan ser emisor o receptor determinado por el país de residencia del menor; circunstancia quizás difícil de darse pero que no se debe descartar, atendiendo también a un principio internacional, que es el principio de reciprocidad.

c) El título II “Autoridades Centrales y organismos oficialmente autorizados”, consta de cinco artículos.

El primero de ellos, el artículo 3o., expresa atinadamente en el inciso a, quiénes son las Autoridades Centrales designadas por ambas partes. Primero menciona las Autoridades Centrales designadas por España y posteriormente las mismas en relación con México. La novedad estriba en que se enumera exactamente, en el apéndice A, quiénes son las Autoridades Centrales de ambos países, y se expresa, asimismo, quién es la Autoridad Central de Comunicación.

En el inciso b se introduce otra novedad cuando admite que las instituciones enumeradas en el mencionado apéndice A, Autoridades Centrales, transmiten las solicitudes directamente sin la intermediación de la Autoridad Central de Comunicación, basados en la confianza mutua y la cooperación efectiva; de hecho, ello no va en contra de lo establecido en el propio Convenio de La Haya de 1993, pero lo que sí subrayamos en honor a la claridad, necesidad y conocimiento exacto de las adopciones internacionales tramitadas por ambos países es que se notifique la tramitación a la Autoridad Central de Comunicación con acuse de recibo del mismo.

su familia de origen. Ambas adopciones, al igual que la plena, supone, como decimos, el establecimiento de un vínculo de filiación. No se debe limitar la aplicación del Convenio de La Haya de 1993 a las adopciones plenas. Calvo Caravaca, Alfonso Luis, *op. cit.*, nota 10, p. 48.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, pp. 48 y 49.

El inciso c presenta a las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional, ECAIs, y manifiesta dos cuestiones primordiales:

Primero, la posibilidad de que las Autoridades Centrales puedan delegar parte de sus obligaciones en dichas ECAIs. Normalmente se expresa en los Acuerdos anteriores que pueden delegar incluso todas las obligaciones en dichas ECAIs, pero no olvidemos que hay una serie de funciones indelegables⁴⁶⁰ que deben llevar a cabo las respectivas Entidades Públicas, Autoridades Centrales, tales como la expedición del certificado de idoneidad y asimismo, cuando así lo exija el país de origen del menor, por ejemplo, y este es el caso de México, la expedición del compromiso de seguimiento.

Segundo, la necesidad de una doble acreditación por parte de aquellas ECAIs que pretendan mediar: en primer lugar, deber estar autorizadas o acreditadas por el país de residencia de los solicitantes, Estado de recepción, y posteriormente, aprobados o ratificados por el Estado de origen de los menores.

Por último, el inciso d establece a quién le corresponde la supervisión de las ECAIs. Destacamos, en este sentido, que en España, sus Comunidades Autónomas poseen en sus diferentes decretos de habilitación o acreditación de ECAIs una reglamentación exhaustiva en cuanto al control e inspección de las mismas y procedimiento de reclamaciones y quejas, así como el régimen sancionador.

El artículo 4o., como una novedad, incorpora con respecto a lo que tenemos establecido en los Acuerdos bilaterales mencionados suscritos por España, un primer inciso a, que expresa los principios orientadores de la práctica mediadora, por delegación de las Autoridades Centrales, según se estipula en el artículo 9o. del Convenio de La Haya de 1993, en donde también se hace referencia a la remisión de informes de seguimiento, debida-

⁴⁶⁰ El Convenio de La Haya de 1993 expresa que son funciones indelegables de las Autoridades Centrales: 1. La cooperación y promover la colaboración (artículo 7.1 Convenio de La Haya de 1993); 2. Medidas necesarias para propiciar la información sobre sus respectivas legislaciones aplicables (artículo 7.2 Convenio de La Haya de 1993); 3. Recibir informaciones procedentes del personal que interviene en la adopción (artículo 33 Convenio de La Haya de 1993).

Asimismo, el propio Convenio enumera otro tipo de funciones que sí son susceptibles de delegar las Autoridades Centrales, como pueden ser las medidas sobre el control de los beneficios materiales indebidos (artículo 8o. del Convenio de La Haya de 1993) o aquellas relativas a la recepción de la solicitud de adopción internacional (artículo 14 en relación con el artículo 22.1 Convenio de La Haya de 1993) entre otras. Véase Carrillo Carrillo, Beatriz L., *op. cit.*, nota 8, pp. 87-91.

mente legalizados por la representación diplomática y/o consular, cada seis meses, durante los dos primeros años siguientes a la adopción pronunciada judicialmente. Con posterioridad, en el inciso b, se enunciará, solamente, el procedimiento para posteriormente dedicarle un título completo, como es el título III “Requisitos y procedimientos”.

El artículo 5o. destaca porque, de manera concisa, en su articulado expresa las condiciones mínimas exigidas⁴⁶¹ por ambos Estados parte para que se pueda dar una adopción internacional, para dar paso, en el apéndice B, tanto a la relación de los requisitos exigidos a padres e hijos adoptivos en ambas legislaciones como el listado de cada uno de los documentos exigidos, asimismo, a padres e hijos adoptivos. Aquí hay que comentar que siendo México una entidad federativa, los requisitos y los documentos contemplados en ese listado pueden variar en algún aspecto de estado a estado, pero sin lugar a duda, nada significativo, ya que hay paridad casi total en las exigencias.⁴⁶² Facilitar este tipo de datos desde el Acuerdo bilateral simplifica la labor iniciada en un procedimiento de adopción internacional, además se buscan los medios necesarios para que dicha información no quede obsoleta utilizando un sistema de actualización que analizaremos más adelante.

El artículo 6o. remarca el reconocimiento de la adopción plena garantizando el derecho del menor a gozar de los derechos y salvaguardas equivalentes de la adopción nacional, adopción por regla general, plena.

El artículo 7o. no deja en el olvido el supuesto en el que se pueda negar el reconocimiento de la adopción, habida cuenta de que en el transcurso del procedimiento se compruebe la existencia de algún impedimento, siempre

⁴⁶¹ Entre estas condiciones mínimas se refuerza la exigencia de que como numeral primero, del artículo 5o., la Autoridad Central del Estado de origen declare que no existen obstáculos jurídicos para la adopción del niño. No habría que añadir ninguna coletilla como la estipulada en el Procedimiento del Acuerdo con Rumania y concretamente en el apartado “Otros” en donde se dice que: “El Comité Rumano de Adopciones entregará a los candidatos o a su representante legal, un certificado de que el niño no ha podido ser colocado o adoptado (entendemos por nacionales rumanos residentes en Rumania) en los seis meses siguientes de su registro en el Comité Rumano de Adopciones...”, para expresar que se agotaron las posibilidades de la adopción nacional, eso ya queda claro en el Acuerdo con México desde el momento en el que sólo se refiere en el artículo 5o. a las “Adopciones contempladas en el presente Protocolo” y este Protocolo o Acuerdo es en materia de adopción internacional.

⁴⁶² Remitimos a los epígrafes I y II de este capítulo cuarto en el que se narran los actuales avances hacia un criterio general y uniforme en materia de adopción.

salvaguardando los derechos del menor en su interés superior. Pensamos que los posibles impedimentos, a estas alturas del procedimiento, son impedimentos derivados de cuestiones sobrevenidas de la convivencia del menor con sus futuros padres adoptivos y la constatación de que no hay empatía entre ellos. Otros tipos de impedimentos jurídicos serían denotativos de, quizá, una falta del debido cuidado en el proceso. Para evitar esta circunstancia, México, en su práctica habitual, exige una convivencia previa al inicio del proceso judicial de una a tres semanas; como se asienta en el anexo VI: Esquema del procedimiento a seguir para una adopción internacional en México.

d) El título III “Requisitos y procedimientos”, consta de cuatro artículos.

El artículo 8o. enlaza y coordina lo expuesto y remite a los requisitos y documentos exigidos en el apéndice B, y además incorpora la novedad de introducir un anexo VI Esquema del procedimiento a seguir para una adopción internacional en México.

El artículo 8o. nos remite, como decimos, al anexo VI para la cuestión procedimental con respecto a la adopción de un menor mexicano, y en dicho anexo VI en el apartado i) Programación, cita y viaje a México, se puntualizó sobre la necesidad de que “los solicitantes deberán desplazarse al país de origen del menor en el plazo más breve”. Con esta declaración, se pretende evitar ansiedades a los solicitantes por retrasos en la consecución de la documentación exigida para proseguir el proceso, y con respecto al menor, para no crearle, igualmente, una situación de ansiedad e iniciar su preparación para la adopción teniendo en cuenta el día de llegada de los solicitantes y que la espera no sea muy prolongada.

Queremos destacar que con respecto al procedimiento establecido para el caso de la adopción de menores mexicanos, se debe atender en el Acuerdo bilateral España/México, con respecto al certificado de idoneidad (artículo 15.1 Convenio de La Haya de 1993) que expide el Estado de recepción, qué ley estatal rige los diferentes aspectos legales y extralegales del certificado, cuestión que no regula el Convenio de La Haya de 1993. En este sentido se ha decantado la doctrina⁴⁶³ y expresa que el Convenio de La Haya de 1993 no indica ni la ley estatal que rige la cuestión ni el sistema de Derecho Internacional Privado (DIPr) aplicable a la misma, es decir, el Convenio de La Haya de 1993 no contiene ni norma que resuelva el conflicto de leyes, ni norma que resuelva el conflicto de sistemas de DIPr. La

⁴⁶³ Carrillo Carrillo, *op. cit.*, nota 159, p. 55.

doctrina mencionada resuelve esta cuestión aplicando el principio de exclusividad de todo sistema de DIPr., de este modo, como la única autoridad con capacidad para emitir el certificado de idoneidad es el Estado de recepción, le corresponde a éste aplicar la ley o leyes materiales a las que les conduzcan sus normas de DIPr. De igual manera se solventaría cuál es la ley aplicable a otros informes, como puede ser el informe de adoptabilidad (artículo 16.1 Convenio de La Haya de 1993), teniendo en cuenta que la autoridad con potestad para elaborar dicho informe es el Estado de origen o emisor del menor.

En el caso de México, se aplica su ley estatal de gran similitud con la legislación española y no presenta problemas en temas como, lo solicitado en el artículo 16.1 del Convenio de La Haya de 1993, sobre la adoptabilidad del menor, consentimiento para la adopción, validez del consentimiento, intervención del menor, información acerca de la identidad del menor, medio social, etcétera, y la prohibición expresa de contactos previos entre adoptantes y adoptados.⁴⁶⁴

Otra cuestión diferente es la ley aplicable ante la exigencia del Convenio de La Haya de 1993 de que el “niño ha sido o será autorizado a entrar y residir permanentemente en dicho Estado” (artículos 5o.c, 17.d y 18 del Convenio de La Haya de 1993),⁴⁶⁵ circunstancia que deberá quedar garantizada por el derecho de extranjería tanto del Estado de recepción como del Estado de origen.⁴⁶⁶

En el mismo tenor, el artículo 9o. establece la posibilidad de actualizar, acomodándolos a las necesidades del momento, tanto los requisitos como los documentos enumerados en el apéndice B, modificando éste mediante un simple canje de notas ante las Autoridades Centrales de Co-

⁴⁶⁴ El problema radica, en cuanto a la determinación de la ley aplicable, ley estatal que corresponda, ya sea la ley nacional del adoptante, del adoptado, la *lex fori* o cualquier otro, que aplique en su caso, en países que, por ejemplo, prohíben la adopción. Calvo Caravaca, Alfonso Luis, *op. cit.*, nota 10, pp. 57-59. Véase, asimismo, Guigou, E., “Circulaire du 16 février 1999 relative à l’adoption internationale”, *Revue Critique de Droit Internationale Privé*, vol. 88, 1999, pp. 600-604.

⁴⁶⁵ La praxis mexicana reivindica, en cuanto a la exigencia estipulada en el artículo 17 d) del Convenio de La Haya de 1993, de autorización al menor —siempre previa a la llegada de los futuros padres adoptivos a México— para entrar y residir permanentemente en dicho Estado, y ante la reticencia del Cónsul español en curso a firmar dicha autorización, se solicita que ésta venga incluida en el informe de autorización de la Autoridad Central para proseguir los trámites adoptivos. Véase lo manifestado en el capítulo segundo.

⁴⁶⁶ Calvo Caravaca, Alfonso Luis, *op. cit.*, nota 10, p. 56.

municación, previa aprobación por escrito por las Autoridades Centrales de las dos partes.

El anexo VI, respecto al procedimiento en México, ha supuesto un gran esfuerzo, realizado en gran medida, a la buena voluntad de las autoridades mexicanas, tanto federal como estatales, movidas con la única inquietud de dar transparencia, seguridad y celeridad a un proceso que lo amerita. Obviamente el procedimiento tal y como está plasmado en el anexo VI no lo encontramos publicado en ningún reglamento ni manual, sino que es ya la práctica habitual recogida de la experiencia mexicana tal y como se concibe en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Sistemas Estatales DIF.

Destacamos del procedimiento varias cuestiones, tales como el contenido del certificado de idoneidad respetando lo estipulado en el Convenio de La Haya de 1993; la recepción del expediente y las vicisitudes inmediatas que se pueden dar antes de emitir el dictamen de “viabilidad” del expediente en México; el contenido exhaustivo del informe de adoptabilidad emitido por México; las autorizaciones de la Autoridad Central para proseguir los trámites de adopción, así como la autorización exigida a través del artículo 17.d del Convenio de La Haya de 1993 y la aceptación de los solicitantes; los trámites jurídicos-administrativos previos y posteriores al procedimiento judicial de adopción, y para finalizar los informes de seguimiento como parte de un compromiso formal entre ambas Autoridades Centrales.

El artículo 10 enuncia la conservación y confidencialidad de la información relativa a los orígenes del niño y su familia.

El artículo 11 expresa, en el inciso a, la denuncia cuando no hay el respeto debido a las fases del procedimiento de adopción internacional previstas en el Acuerdo, y, en el inciso b, se regula la solución de controversias entre Autoridades Centrales.

e) El título IV “Cláusulas finales”, consta de dos artículos.

Los artículos presentan varios de los caracteres que definen a un convenio internacional. Así, el artículo 12 establece el proceso de modificación o revisión del texto y, por otra parte, establece el mecanismo de modificación de sus preceptos.

El artículo 13, por último, establece la aplicación, provisionalmente, pasados treinta días después de su firma y entrará en vigor en la fecha de la última notificación escrita de las partes, por conducto diplomático, indi-

cando que se han cumplido los requisitos internos para su entrada en vigor.⁴⁶⁷ Este mismo precepto, al no decir nada en contra, atribuye una duración indefinida al Acuerdo.

2. Propuesta

Este es el momento en el que nos decantamos acerca de la calificación y, por ende, acerca de la naturaleza jurídica del Acuerdo bilateral en materia de adopción internacional entre España y México.

De las reflexiones anteriores sobre el tema referente a los seis Acuerdos firmados por España y descartando, tenemos que el presente borrador cumple con dos de las tres condiciones que el artículo 39.2 del Convenio de La Haya de 1993 solicita para entender que estamos ante un tratado sujeto de derecho internacional; es decir: a) el borrador es posterior a la entrada en vigor del Convenio de La Haya de 1993 en ambos Estados participantes; b) tiene como objetivo favorecer la aplicación del mismo en las relaciones recíprocas, y c) no establece, de forma imperativa, el deber de transmisión de estos acuerdos al depositario del Convenio para que éste pueda darles publicidad según el artículo 48 e) del Convenio de La Haya de 1993.

En cuanto a la idoneidad o no de calificarlo de acuerdo administrativo o su paralelo, en la legislación mexicana, como acuerdo interestatal, no debería plantear dudas acerca de la idoneidad de constituirlo como tal pero atendiendo siempre a esa voluntad de considerarlo acuerdo internacional.

PREÁMBULO

El Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo denominados las Partes, han acordado lo siguiente y consideran que:

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, establece que la adopción internacional puede considerarse como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser entregado a una

⁴⁶⁷ Véase el desarrollo que hacemos en el capítulo tercero, acerca de la calificación y naturaleza jurídica de convenios de este tipo y las conclusiones viables que se pueden dar conectando a ambas legislaciones.

familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en su país de origen.

Las Partes han ratificado, de conformidad con sus legislaciones respectivas, el Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, y que, por lo tanto, se comprometen a cumplir sus disposiciones en aras del interés superior del niño.

El principio del interés superior del niño, a saber, que éste crezca en un medio familiar estable, será la esencia y la base para la interpretación del presente Protocolo.

A efectos del presente Protocolo por “el niño” se entenderá una persona menor de dieciocho años, salvo en los casos en que la ley del Estado prevea una edad inferior.

En la colocación del niño, es conveniente respetar su identidad étnico cultural.

El niño al que se refiera la adopción internacional deberá gozar de los derechos, salvaguardas y condiciones equivalentes a las que ya existan en el caso de la adopción nacional.

La colocación del niño deberá estar a cargo de las Autoridades Centrales y de las autoridades competentes de ambas Partes, y no deberá generar ningún beneficio indebido a favor de las personas que participen en el procedimiento.

Ambas Partes pretenden ofrecerse las máximas garantías recíprocas para la adopción de niños en el otro país.

POR TODO LO ANTERIOR, las Partes, en pleno ejercicio de sus poderes y en el desempeño de sus responsabilidades, otorgan el presente Protocolo.

TÍTULO I ÁMBITO DE APLICACIÓN

ARTÍCULO 1o.

El presente Protocolo tiene la siguiente finalidad:

a. Instaurar un sistema de cooperación entre las Partes que garantice la plena eliminación y prevención de la sustracción, la venta y el tráfico ilegal de niños.

b. Conseguir el reconocimiento recíproco de las adopciones plenas realizadas en el marco del presente Protocolo, de conformidad con las legislaciones de ambos países.

ARTÍCULO 2o.

El Protocolo será aplicable en el caso de la adopción plena de un niño que tenga su residencia habitual en España o en México por personas habitualmente residentes en el otro Estado.

TÍTULO II

AUTORIDADES CENTRALES Y ORGANISMOS
OFICIALMENTE AUTORIZADOS

ARTÍCULO 3o.

a. Las Partes designan como “Autoridades Centrales” a las instituciones siguientes:

Por el Reino de España:

Al depositar España el documento de ratificación y de acuerdo con el artículo 6.2 del Convenio de La Haya de 1993, designó al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dirección General de Acción Social del Menor y la Familia, como Autoridad Central de Comunicación y una Autoridad Central por cada una de las Comunidades Autónomas para su territorio y sus residentes. Dichas instituciones se enumeran en el apéndice A.

Por los Estados Unidos Mexicanos:

En las declaraciones efectuadas por México al depositar el documento de ratificación, se establecieron como Autoridades Centrales al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF, con jurisdicción exclusiva en el Distrito Federal y subsidiaria en las treinta y una entidades Federativas de la República mexicana y a la Secretaría de Relaciones Exteriores como Consultora Jurídica para la recepción de documentos provenientes del extranjero. Dichas instituciones se enumeran en el apéndice A.

b. En el caso de que cualquiera de las Autoridades Centrales españolas designadas que figuran en el apéndice A tramite las solicitudes directamente con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España lo comunicará previamente a el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF, y dicho acuerdo surtirá efecto después de la recepción por la Autoridad Central de que se trate de una carta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF. Acusando recibo de dicha comunicación.

c. Las Autoridades Centrales podrán delegar parte de sus obligaciones en organismos públicos o privados, debidamente autorizados por el Estado de recepción y aprobados por el Estado de origen o emisor.

d. Las Autoridades Centrales actuarán como supervisoras de los organismos autorizados por ellas y aplicarán o requerirán la aplicación de aquellos, por las autoridades competentes de las sanciones consiguientes a las omisiones o infracciones de las reglas establecidas en el presente Protocolo, en los convenios internacionales y en las leyes estatales y autonómicas, en su caso, de protección del menor.

ARTÍCULO 4o.

a. Las Autoridades Centrales cooperarán entre ellas y promoverán la colaboración entre sus autoridades competentes respectivas para garantizar la protección de los menores adoptables y alcanzar los demás objetivos del Protocolo.

b. Asimismo, se atenderán los principios orientadores de la práctica mediadora, por delegación de las Autoridades Centrales, según se estipula en el artículo 9o. del Convenio de La Haya de 1993:

- reunir, conservar e intercambiar información relativa a la situación del niño y de los futuros padres adoptivos;
- facilitar, seguir y activar el procedimiento de adopción;
- promover el desarrollo de los servicios de asesoramiento en materia de adopción para el seguimiento de las adopciones;
- intercambiar informes generales de evaluación sobre las experiencias en materia de adopción internacional;
- responder a las solicitudes de información realizadas por otras Autoridades Centrales o Autoridades públicas.

Se remitirá, en cumplimiento de las obligaciones establecidas, informes de seguimiento, debidamente legalizados, por la representación diplomática y/o consular, cada seis meses, durante los dos primeros años siguientes a la adopción pronunciada judicialmente.

c. Las Autoridades Centrales se informarán recíprocamente sobre sus legislaciones nacionales en materia de adopción y sobre cualquier otra cuestión de carácter general relativa a la adopción, y mantendrán contactos permanentes en relación con la aplicación del Protocolo, eliminando cualquier posible obstáculo que pueda dificultar dicha aplicación.

d. El procedimiento establecido en el presente Acuerdo, se detallará en el título III referente a los Requisitos y procedimientos.

ARTÍCULO 5o.

Las adopciones contempladas en el presente Protocolo se llevarán a cabo cuando:

- a. La Autoridad Central de Estado de origen haya declarado que no existen obstáculos jurídicos para la adopción del niño;
- b. La Autoridad Central del Estado de origen haya verificado que la adopción internacional obedece al interés superior del niño;
- c. La Autoridad Central del Estado de recepción garantice que se ha declarado a los futuros padres adoptivos aptos y adecuados para la adopción internacional, de conformidad con el apéndice B;
- d. La Autoridad Central del Estado de origen haya asignado el niño a los futuros padres adoptivos;
- e. La Autoridad Central del Estado de recepción garantice que se autorizará al niño a entrar y residir permanentemente en ese Estado.

ARTÍCULO 6o.

La Autoridad Central del Estado de recepción garantizará, de acuerdo con su legislación, el cumplimiento de todos los requisitos para el reconocimiento de la plena adopción, e informará de ello a la Autoridad Central del Estado de origen, enviándole la documentación pertinente.

ARTÍCULO 7o.

Cuando en el curso del procedimiento de adopción, se compruebe la existencia de cualquier impedimento, como por ejemplo que, en consideración al interés del niño, no resulte apropiado reconocer la adopción, la Autoridad Central que aprecie dicho impedimento lo comunicará inmediatamente a la Autoridad Central del otro Estado, con objeto de determinar de mutuo acuerdo las medidas más adecuadas para salvaguardar los derechos del niño. La Autoridad Central garantizará la protección total del niño, en estrecha coordinación con la Autoridad Central del otro Estado, hasta que se acuerden las medidas de protección definitivas.

TÍTULO III

REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS

ARTÍCULO 8o.

En la tramitación de los expedientes de adopción entre las Autoridades Centrales de ambos países se aplicarán los requisitos y se exigirá la documentación complementaria previstos en el apéndice B, que forma parte integrante del presente Protocolo. El anexo VI contiene los procedimientos para la tramitación de las solicitudes.

ARTÍCULO 9o.

Las condiciones expresadas en el apéndice B se adaptarán en cada momento a la legislación y/o a los criterios sobre procedimiento aplicables en ambos países, y podrán modificarse posteriormente mediante el simple canje de notificaciones entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, previa aprobación por escrito por las Autoridades Centrales de las dos Partes.

ARTÍCULO 10

Las Autoridades Centrales garantizarán la conservación de toda la información relativa a los orígenes del niño y su familia, en caso de conocerse, y será posible acceder a la misma con las debidas autorizaciones, dentro de los límites establecidos por las legislaciones de ambos Estados.

ARTÍCULO 11

a. Cuando una autoridad competente compruebe que no se ha respetado o que existe un riesgo manifiesto de que no se respete cualquiera de las fases del procedimiento de adopción internacional previstas en el presente Protocolo, lo comunicará inmediatamente a su Autoridad Central, la cual, a su vez, cooperará con la otra Autoridad Central para adoptar las medidas que se estimen necesarias.

b. Toda controversia entre las Autoridades Centrales relativa a la interpretación o aplicación del presente Protocolo se resolverá mediante consulta o negociación.

TÍTULO IV CLÁUSULAS FINALES

ARTÍCULO 12

a. Toda manifestación o revisión del texto del presente Protocolo se hará de mutuo acuerdo entre ambas Partes. Dicha modificación o revisión entrará en vigor de conformidad con la disposición relativa a esta materia. Las Autoridades Centrales, de mutuo acuerdo y mediante el canje de cartas, podrán modificar los puntos contenidos en el apéndice B, siempre que dichos cambios no modifiquen de forma sustancial las disposiciones del presente Protocolo. No obstante, la modificación del Protocolo o del apéndice B no afectará a la tramitación del procedimiento de solicitud.

b. El presente Protocolo seguirá estando plenamente vigente hasta que una de las Partes notifique oficialmente a la otra Parte, por conducto diplomático, su intención de dejar en suspenso o de denunciar el mismo. En

tal caso, el presente Protocolo permanecerá en vigor noventa (90) días después de la fecha en que una de las Partes reciba una notificación oficial de la otra Parte manifestando su intención de dejar en suspenso o de denunciar la validez del Protocolo. No obstante, dicha suspensión o denuncia no será óbice para que se tramiten hasta el final las adopciones pendientes ni para que se cumplan los compromisos adquiridos respecto de los niños que ya hayan sido dados en adopción.

ARTÍCULO 13

El presente Protocolo se aplicará provisionalmente pasados 30 días después de su firma y entrará en vigor en la fecha de la última notificación escrita de las Partes, por conducto diplomático, indicando que se han cumplido los requisitos internos para su entrada en vigor.

Hecho en México, D. F., el, en español.

POR EL REINO DE ESPAÑA

POR LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

APÉNDICE A

INSTITUCIONES ESPAÑOLAS ENCARGADAS
DE LOS TRÁMITES PREVISTOS EN EL PROTOCOLO

Comunidad Autónoma de Andalucía	Dirección General de Infancia y Familia. Consejería de Asuntos Sociales Avda Hytasa, 14 41071 Sevilla
Comunidad Autónoma de Aragón	Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Departamento de Sanidad, Consumo y Bienestar Social Cesáreo Aliorta 9-11 50071 Zaragoza
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias	Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia. Consejería de Asuntos Sociales General Elorza, 35 33071 Oviedo

Comunidad Autónoma de Baleares	Consejería de Bienestar Social, Sanidad y Cooperación. Consell Insular de Ibiza y Formentera Edificio Servicios Sociales Cosme Vidal Llaser, s/n 07800 Ibiza Presidencia del Consell Insular de Menoría Consell Insular de Menora Ciutadella, 89 07702 Mahón (Menoría) Consejería de Bienes y Servicios Consell Insular de Mallorca General Riera, 67, 2o. 07071 Palma de Mallorca
Comunidad Autónoma de Canarias	Dirección General de Protección del Menor y la Familia Consejería de Empleo y Asuntos Sociales Anselmo J. Benítez, 10-12 Edif. Duque 38071 Santa Cruz de Tenerife
Comunidad Autónoma de Cantabria	Dirección General de Acción Social Consejería de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales Hernán Cortés, 9-3a. Planta 39071 Santander
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	Dirección General de Servicios Sociales Consejería de Bienestar Social Ronda de Buenavista, 47-2a. planta 45071 Toledo
Comunidad Autónoma de Castilla-León	Gerencia de Servicios Sociales Consejería de Sanidad y Bienestar Social Padre Francisco Suárez, 2 47071 Valladolid
Comunidad Autónoma de Cataluña	Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción Generalitat de Catalunya Gran Vía de les Corts Catalanas, 0604 08071 Barcelona
Comunidad Autónoma de Extremadura	Dirección General de Infancia y Familia Consejería de Bienestar Social Avda. Reina Sofía, s/n 06800 Mérida (Badajoz)

Comunidad Autónoma de Galicia	Dirección General de la Familia Consejería de Familia y Promoción del Empleo, Mujer y Juventud. Edificio San Caetano, s/n 15771 Santiago de Compostela
Comunidad Autónoma de La Rioja	Dirección General de Servicios Sociales. Consejería de Salud y Servicios Sociales Villamediana, 17 26071 Logroño
Comunidad Autónoma de Madrid	Instituto Madrileño del Menor y la Familia Consejería de Servicios Sociales Gran Vía, 14 28071 Madrid
Comunidad Autónoma de La Región de Murcia	Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia Avda. de la Fama, 3 30071 Murcia
Comunidad Autónoma de Navarra	Instituto Navarro de Bienestar Social Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda González Tablas, s/n 31071 Pamplona
Comunidad Autónoma del País Vasco	Diputación Foral de Bienestar Social Diputación, 13-1o. 01071 Vitoria Diputación Foral de Acción Social Ugasco, 3-2a. planta 48071 Bilbao Diputación Foral de Servicios Sociales Especializado Paseo Zarategui, 99 20015 San Sebastian
Comunidad Autónoma de Valencia	Dirección General de la Familia, Menor y Adopción Consejería de Bienestar Social Paseo de la Alameda, 16 46071 Valencia

Comunidad Autónoma de Melilla	Dirección General de Bienestar Social Consejería de Bienestar Social y Sa- nidad Carlos Ramirez de Arellano, 10 52071 Melilla
Comunidad Autónoma de Ceuta	Consejería de Salud Pública. Bienestar Social y Mercados Real, 116, Bajo C y D 51701 Ceuta
Autoridad Central para la Transmisi- ción de Comunidades	Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia Ministerio de Trabajo y Asuntos So- ciales José Abascal, 39 28071 Madrid

INSTITUCIONES MEXICANAS
ENCARGADAS DE LOS TRÁMITES PREVISTOS
EN EL PROTOCOLO: SISTEMAS DIF
(DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA)

Aguascalientes	Director General Av. de la Convención Sur Esq. Av. de los maes- tros, Col. España 20210 Aguascalientes, Aguasca- lientes. Procuradora de la Defensa del Menor y la Familia Av. de la Convención Sur Esq. Av. de los Maes- tros, Col. España 20210 Aguascalientes, Aguasca- lientes.
Baja California	Director general Av. Obregón y Calle "E" no. 1290, Col. Nueva, Mexicali, Baja California, C. P. 21100. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Av. Obregón y Calle "E" núm. 1290, Col. Nueva, Mexicali, Baja California, C. P. 21100.

Baja California Sur	Director General Aguiles Serdán y Rosales, La Paz. B. C. S., C. P. 23000. Subdirectora de Asistencia y Procuradora de la Defensa del Menor y la Familia. Augusto Arreola entre Francisco I. Madero y Zaragoza, Col. Centro, La Paz, B. C. S., C. P. 23000 Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia en los Cabos, B. C. S. Guerrero y Margarita Maza de Juárez s/n, Col. Centro, San José del Cabo, B. C. S., C. P. 23400.
Campeche	Director General Calle 10 no. 584, Mansión Carvajal, Col. San Román Centro, Campeche, Campeche, C. P. 24000. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Calle 16 no. 316, entre 51 y 53, Edificio Ipic, P. B., Col. Centro, Campeche, Campeche, C. P. 24000
Coahuila	Director General Paseo de las Arboledas y Torres Bodet, Col. Chapultepec, Saltillo, Coahuila, C. P. 25050. Procurador de la Familia Carr. Saltillo-Torreón Km. 2.5, Edif. "B" de la Procuraduría del Estado, Saltillo, Coahuila.
Colima	Director General Cal. Galván Norte y Emilio Carranza, Colima, Colima, C. P. 28030. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Cal. Galván Norte y Emilio Carranza, Colima, Colima, C. P. 28030.
Chiapas (Instituto de Desarrollo Humano)	Director General Libramiento Norte-Oriente, Salomón González Blanco, Esq. Paso Limón, Col. Patria Nueva, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, C. P. 29000. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Libramiento Norte-Oriente, Salomón González Blanco, Esq. Paso Limón, Col. Patria Nueva, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, C. P. 29000.

Chihuahua	Director General Av. Tecnológico 2903, Chihuahua, Chihuahua, C. P. 31310. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Calle Tamborel y 12 núm 4800, Col. Santa Rosa, Chihuahua, Chihuahua, C. P. 31050.
Distrito Federal	Director General San Francisco 1374, 2o. piso, Col. Del Valle, Del. Benito Juárez, México, D. F., 03100. Directora de Protección a la Niñez y la Familia Prolong. Xochicalco 1000, edif. B, piso 1, Col. Santa Cruz Atoyac, Del. Benito Juárez, México, D. F., 03310.
Durango	Director General Heroico Colegio Militar y Capitán Francisco Ibarra s/n Durango, Durango, C. P. 34000 Directora de Asistencia Jurídica y Procuradora de la Defensa del Menor y la Familia Heroico Colegio Militar y Capitán Francisco Ibarra s/n Durango, Durango, C. P. 34000.
Estado de México	Director General Paseo Colón y Tollocan, Col. Isidro Favela, Toluca, México, C. P. 50170. Jefe del Programa de la Defensa del Menor y la Familia. Gral. Vicente Villada 451, esq. Francisco Murguía, Col. El Ranchito, Toluca, México, C. P. 50130.
Guanajuato	Director General Paseo de la Presa 89-A, Guanajuato, Guanajuato, C. P. 36000. Procurador General en Materia de Asistencia Social y Procurador de la Defensa del Menor y la Familia. Calle Insurgencia s/n, Zona Centro, Guanajuato, Guanajuato, C. P. 36000.
Guerrero	Director General Av. Lázaro Cárdenas esq. Rufo Figueroa, Col. Burócratas, Chilpancingo, Guerrero, C. P. 39090. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Av. Lázaro Cárdenas del Río, esq. Rufo Figueroa s/n, Apartado 131, Chilpancingo, Guerrero, C. P. 39090.

Hidalgo	Director General Salazar 100, Col. Centro, Pachuca, Hidalgo, C. P. 42000. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Salazar 100, Col. Centro, Pachuca, Hidalgo, C. P. 42000.
Jalisco	Director General Av. Alcalde 1220, piso 1, Sector Hidalgo, Guadalajara, Jalisco C. P. 44280. Procurador de la Defensa del Menor Av. Alcalde 1220, piso 1, Sector Hidalgo, Guadalajara, Jalisco C. P. 44280.
Michoacán	Director General Av. Acueducto 447, esq. Ventura Puente, Morelia, Michoacán, C. P. 58000 Procurador de la Defensa del Menor Av. Acueducto 447, Esq. Ventura Puente, Morelia, Michoacán, C. P. 58000.
Morelos	Directora General Av. Chapultepec s/n, Col. Chapultepec, Cuernavaca, Morelos, C. P. 62450. Procurador de la Defensa del Menor Calle Bartolomé de las Casas núm. 17, Col. Centro, C. P. 62000.
Nayarit	Director General Blvd. Luis Donaldo Colosio 93, Col. Ciudad Industrial, Tepic, Nayarit, C. P. 63200 Procurador de la Defensa del Menor Blvd. Luis Donaldo Colosio 93, Col. Ciudad Industrial, Tepic, Nayarit, C. P. 63200.
Nuevo León	Director General Av. Morones Prieto 600 Ote., Col. Independencia, Monterrey, Nuevo León, C. P. 64720. Procurador de la Defensa del Menor Subprocurador Calle Luis G. Urbina 2825, Col. Fabriles, Monterrey, Nuevo León, C. P. 64720.

Oaxaca	Director General Primera Calle Gral. Vicente Guerrero núm. 114, Col. Miguel Alemán, Oaxaca, Oaxaca, C. P. 68120. Procurador de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia Av. Juárez esq. Av. Niños Héroes de Chapultepec, Col. Centro, Oaxaca, Oaxaca, C. P. 68000.
Puebla	Director General Av. 5 de mayo 1606, Col. Centro, Puebla, Puebla, C. P. 72000. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Av. 5 de mayo 1606, Col. Centro, Puebla, Puebla, C. P. 72000.
Querétaro	Director General Pasteur Sur 6 A, Col. Centro, Querétaro, Queréta- ro, C. P. 76000. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Av. Constituyentes Esq. Reforma agraria, Col. Casa Blanca, Querétaro, Querétaro, C. P. 76000.
Quintana Roo	Director General Av. Adolfo López Mateos 441, Col. Campestre, Chetumal, Quintana Roo, C. P. 77030. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Av. Bugambilias y calle Juana de Asbaje s/n, Col. Miraflores, Chetumal, Quintana Roo, C. P. 77027.
San Luis Potosí	Director General Nicolás Fernando Torres 500, Col. Jardín, San Luis Potosí, San Luis Potosí, C. P. 78270 Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Mariano Otero 804, Col. Barrio Tequisquiapan, San Luis Potosí, San Luis Potosí, C. P. 78230.
Sinaloa	Director General Ignacio Ramírez y Riva Palacio, Centro, Culiacán, Sinaloa, C. P. 80200. Directora de Asistencia Jurídica y Procuradora de la Defensa del Menor y la Familia Blvd. Av. Constitución y Juan M. Banderas, Col. Centro, Culiacán, Sinaloa, C. P. 80200.

Sonora	Director General Blvd. Luis Encinas Esq. Francisco Monterde, Col. San Benito, Hermosillo, Sonora, C. P. 83260. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Blvd. Luis Encinas esq. Francisco Monterde, Edificio NAFINSA, Col. San Benito, Hermosillo, Sonora, C. P. 83260.
Tabasco	Director General Lic. Manuel Antonio Romero 203, Col. Pensiones, Villahermosa, Tabasco, C. P. 86170. Director de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia Lic. Manuel Antonio Romero 203, Col. Pensiones, Villahermosa, Tabasco, C. P. 86170.
Tamaulipas	Director General Cal. Gral. Luis Caballero 297 Ote., Ciudad Victoria, Tamaulipas, C. P. 87000. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Cal. Gral. Luis Caballero 297 Ote., Ciudad Victoria, Tamaulipas, C. P. 87000.
Tlaxcala	Director General Av. Morelos no. 4, Col. Centro, Tlaxcala, Tlaxcala, C. P. 09000. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Av. Morelos no. 4, Col. Centro, Tlaxcala, Tlaxcala, C. P. 09000.
Veracruz	Director General Av. Miguel Alemán 109, Col. Federal, Jalapa, Veracruz, C. P. 91140. Procuradora de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena Chihuahua 114, Col. Progreso Macultepec, Jalapa, Veracruz, C. P. 91130.
Yucatán	Director General Av. Miguel Alemán no. 355, Col. Itzimna, Mérida, Yucatán, C. P. 97100. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia calle 14 núm. 189, Por 17, Col. Miraflores, Mérida, Yucatán.

Zacatecas	Director General Instalaciones la Encantada s/n, Zacatecas, Zacatecas, C. P. 98000. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia Instalaciones la Encantada s/n, Zacatecas, Zacatecas, C. P. 98000.
Autoridad Central Consultora Jurídica Recepción de Demandas	Secretaría de Relaciones Exteriores Av. Ricardo Flores Magón, no. 2, Tlatelolco, Delg. Cuauhtémoc, México, D. F., C. P. 06995.

APÉNDICE B

REQUISITOS Y DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS EXIGIDOS

I. REQUISITOS⁴⁶⁸

1. *Padres adoptivos*

a) De conformidad con lo dispuesto en el Código Civil para el Distrito Federal en su reforma de 1o. de junio de 2000 (y en el mismo sentido han sido reformados los Códigos Civiles y Códigos de Procedimientos Civiles de 28 de los 31 estados que componen la República mexicana —la excepción son: Chiapas, Michoacán y Tlaxcala—, no obstante, téngase en cuenta la legislación específica del estado en el que se solicita la adopción), y en virtud de acuerdo entre las Partes en el presente Protocolo, la persona o personas que deseen adoptar un niño mexicano deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido, en el momento de formularse la solicitud, los veinticinco (25) años. En caso de adopción por ambos cónyuges, basta con que uno de ellos haya alcanzado dicha edad;

⁴⁶⁸ En cuanto a los requisitos exigidos en cada uno de los estados que conforman la República mexicana, se puede consultar una legislación actualizada en la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://www.juridicas.unam.mx>.

2. Tener, al menos, diecisiete (17) años más que el niño adoptado;
3. Los adoptantes pueden ser matrimonio, con o sin hijos, personas que viven en concubinato o una persona soltera.

b) De conformidad con la legislación española, la persona o personas que deseen adoptar un niño español deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido veinticinco (25) años. En caso de adopción por ambos cónyuges, basta con que uno de ellos haya alcanzado dicha edad;
2. Tener, por lo menos, catorce (14) años más que el niño adoptado.

2. *Hijo adoptado*

a) De conformidad con lo dispuesto en el Código Civil para el Distrito Federal en su reforma de 1o. de junio de 2000 (y en el mismo sentido han sido reformados todos los Códigos Civiles y Códigos de Procedimientos), y en virtud de acuerdo entre las Partes en el presente Protocolo, con respecto al adoptado:

1. Son susceptibles de adoptarse los menores de dieciocho (18) años. Excepcionalmente se permite la adopción de mayores de edad incapacitados, pero este supuesto no se encuentra dentro de la adopción internacional porque los Estados de recepción, como es el caso de España, dispone de menores (y mayores) de edad discapacitados dentro de su territorio nacional susceptibles de darse en adopción y no admitiría, normalmente, la posibilidad de autorizar una adopción internacional de menores con un perfil al que poseen dentro de sus propias fronteras.
2. Son, por lo tanto, susceptibles de adoptarse los menores huérfanos, aquellos que no tengan una filiación establecida, los abandonados, los expósitos, aquellos cuyos padres hubiesen sido privados de la patria potestad que ejercía sobre ellos.
3. La edad del consentimiento del niño es de 12 años.

b) De conformidad con la legislación española:

1. Únicamente podrán adoptarse los menores de dieciocho (18) años a los que no se les haya concedido el beneficio de la mayor edad.

Sin embargo, los menores de dieciocho (18) años a los que se haya concedido, el beneficio de la mayor edad, serán elegibles para la adopción si, antes de obtener el beneficio, residieron en una situación de acogida durante un periodo de tiempo ininterrumpido antes de cumplir catorce años.

2. No podrán adoptarse descendientes legales hasta el segundo grado de la línea colateral por consanguinidad o afinidad.

II. DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS EXIGIDOS⁴⁶⁹

1. *Padres adoptivos*

a) De conformidad con la práctica mexicana, se anexará a la solicitud de adopción:

1. Documento de comparecencia ante el juez de lo Familiar en cualquier momento del procedimiento;
2. Copia certificada del acta de matrimonio (en su caso) y dos copias certificadas de las actas de nacimiento de los solicitantes;
3. Dos certificados de constancia de antecedentes penales;
4. Dos certificados médicos de buena salud de los solicitantes;
5. Documento referente a la declaración de la renta de las personas físicas, acompañado de certificación bancaria de buena solvencia económica;
6. Certificado de la policía donde se indican los requisitos exigidos para la entrada en España de menores extranjeros adoptados;
7. Dos cartas de recomendación;
8. Certificado de idoneidad, con autorización para adoptar a un menor o grupo de menores con un rango de edad determinado, incluyendo los estudios socioeconómicos y psicológicos;
9. Fotografías de cada uno de los cónyuges (en su caso) o soltero/a, así como de la casa y del entorno familiar.

⁴⁶⁹ Se puede anexar, si no se quiere generalizar y basarse en la documentación exigida en el Distrito Federal, una relación de la documentación exigida en las 31 entidades federativas. Por el momento, se puede consultar en las Direcciones Generales de las Familias de las Consejerías de Asuntos Sociales de cada una de las Comunidades Autónomas españolas o bien directamente al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Sistema DIF Nacional.

b) De conformidad con la legislación española, toda solicitud de cualquier persona o personas que deseen adoptar un niño español deberá ir acompañada de la siguiente documentación complementaria:

1. Partida de nacimiento de los futuros padres adoptivos;
2. Certificado de matrimonio;
3. Certificado de antecedentes penales;
4. Certificado médico;
5. Declaración de la renta;
6. Informe psicológico y social;
7. Certificado de aptitud para la adopción.

2. *Niño adoptado*

a) De conformidad con la práctica mexicana:

1. Informe de adoptabilidad (en el momento de la preasignación);
2. Con posterioridad a la constitución de la adopción, se facilitará acta de nacimiento mexicana del menor de antes de constituirse la adopción, acta de nacimiento mexicana del menor una vez adoptado, acta de nacimiento española del menor una vez adoptado, cartilla de vacunación y toda aquella documentación relativa del menor que posea la casa cuna donde estuvo albergado el menor.

b) De conformidad con la legislación española, se entregará a la Autoridad Central del Estado de recepción la siguiente documentación complementaria:

1. Informe social sobre el niño;
2. Certificado de idoneidad del niño para su adopción internacional, expedido por la autoridad competente;
3. Partida de nacimiento;
4. Certificado de defunción de los padres, en su caso;
5. Examen médico/historial del niño;
6. Fotografía reciente del niño.