

<b>Título</b>	Demoras en los procedimientos de restitución de niños en virtud del Convenio sobre Sustracción de Niños de 1980
<b>Documento</b>	Doc. Prel. N.º 12 de agosto de 2023
<b>Autor</b>	OP
<b>Punto de la Agenda</b>	Por determinarse
<b>Mandatos</b>	CyD N.º 16 del CAGP de 2021; CyD N.º 15 del CAGP de 2022
<b>Objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analizar las respuestas de los Estados al Cuestionario de enero de 2023 sobre el Convenio sobre Sustracción de Niños de 1980</li> <li>- Examinar los plazos de tramitación derivados del análisis estadístico de las solicitudes presentadas en 2021 en virtud del Convenio de 1980, en comparación con los resultados de los análisis estadísticos anteriores</li> <li>- Reevaluar los problemas y desafíos que implican las demoras en los procedimientos</li> <li>- Sugerir Conclusiones y Recomendaciones para consideración de la CE de 2023</li> </ul>
<b>Acción requerida</b>	Decisión <input type="checkbox"/> Aprobación <input type="checkbox"/> Discusión <input checked="" type="checkbox"/> Acción / finalización <input type="checkbox"/> A título informativo <input type="checkbox"/>
<b>Anexos</b>	No constan
<b>Documentos relacionados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <a href="#"><i>Prel. Doc. No 7 of June 2023 – Compilation of responses received to the January 2023 Questionnaire on the 1980 Child Abduction Convention</i></a></li> <li>- <a href="#"><i>Doc. Prel. N.º 10 A de agosto de 2017 - Demoras en los procedimientos de restitución</i></a></li> <li>- <a href="#"><i>Prel. Doc. No 10 B of August 2017 – Delays in the operation of the 1980 Child Abduction Convention - a compilation of existing resources</i></a></li> <li>- <a href="#"><i>Prel. Doc. No 10 C of August 2017 – Fact Sheets on swift procedures in the operation of the 1980 Child Abduction Convention</i></a></li> </ul>

## Índice

I.	Antecedentes.....	2
II.	Análisis de las respuestas brindadas por los Estados a la pregunta 7 del Cuestionario de 2023..	3
A.	Fase administrativa .....	3
1.	Causas vinculadas a la solicitud de restitución o visitas y al cumplimiento de los requisitos necesarios para que ésta esté en condiciones de ser enviada al Estado requerido.....	3
2.	Localización de los niños .....	4
3.	Organización interna de la Autoridad Central.....	4
4.	Comunicación y cooperación .....	4
B.	Fase judicial .....	4
1.	Falta de un procedimiento especial .....	5
2.	Cuestiones administrativas y de organización del tribunal .....	5
3.	Cuestiones vinculadas a la interpretación del Convenio de 1980 y la capacitación de sus operadores .....	5
C.	Fase de mediación.....	6
D.	Fase de ejecución .....	6
III.	Análisis estadístico.....	7
IV.	Reevaluación del problema de las demoras y los desafíos para superarlas.....	8
V.	Conclusiones preliminares y propuestas de la Oficina Permanente .....	10

# Demoras en los procedimientos de restitución de niños en virtud del Convenio sobre Sustracción de Niños de 1980

## I. Antecedentes

- 1 Las demoras en los procedimientos de restitución internacional de niños<sup>1</sup> fueron discutidas en profundidad durante la Séptima Reunión de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del *Convenio de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores* (Convenio sobre Sustracción de Niños de 1980 o Convenio de 1980) y del *Convenio de 19 de octubre de 1996 Relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños* (Convenio sobre Protección de Niños de 1996 o Convenio de 1996), que se llevó a cabo entre el 10 y el 17 de octubre de 2017 (CE de 2017).
- 2 Al analizar el tema, la CE de 2017 reconoció que “las demoras siguen siendo un problema grave que afecta el funcionamiento eficaz del Convenio”.<sup>12</sup> A su vez, se destacó que algunos Estados han logrado disminuir las demoras, por lo que se alentó a los Estados a examinar sus procedimientos (cuando proceda, en la etapa de la Autoridad Central y en las etapas judicial, de ejecución y mediación o de resolución alternativa de controversias), a los efectos de identificar las posibles fuentes de demora e implementar los ajustes que sean necesarios para que la tramitación sea más rápida, en consonancia con los artículos 2 y 11 del Convenio sobre Sustracción de Niños de 1980.<sup>3</sup>
- 3 La CE 2017 también celebró la elaboración de los Documentos Preliminares N.º 10 A, 10 B y 10 C,<sup>4</sup> en los que se aborda el problema y se recogen las herramientas desarrolladas sobre el tema por la HCCH y los procedimientos implementados por algunos Estados para reducir las demoras. Estos documentos han sido finalizados y modificados en consonancia con lo discutido en la CE de 2017.<sup>5</sup> Las versiones finales de estos documentos se encuentran publicadas en el sitio web de la HCCH a fin de ser utilizadas y recomendadas como herramientas de consulta para las autoridades de los Estados encargadas de revisar sus medidas de implementación.<sup>6</sup>
- 4 Como parte de los trabajos preparatorios de la Octava Reunión de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico de los Convenios de 1980 y 1996, que tendrá lugar en octubre de 2023 (CE de 2023), la oficina Permanente (OP) circuló el Cuestionario sobre el Funcionamiento Práctico del Convenio de 1980 (Cuestionario de 2023).<sup>7</sup> En la pregunta 7, se consultó a los Estados si habían encontrado fuentes de demoras en alguna de las cuatro etapas del proceso de restitución

---

<sup>1</sup> Toda referencia a “niño” o “niños” realizada en este documento debe entenderse como comprensiva de niño/s, niña/s o adolescente/s hasta los 16 años, así como equivalente a “menor” o “menores”, término utilizado en la traducción al español del Convenio de 1980.

<sup>2</sup> Ver “Conclusiones y Recomendaciones de la Séptima Reunión de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio sobre Sustracción de Niños de 1980 y del Convenio sobre Protección de Niños de 1996” (CyR de la CE de 2017). CyR N.º 3, disponible en el sitio web de la HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net), “Sección Sustracción de Niños”, luego “Comisiones Especiales”, luego “Séptima reunión de la Comisión Especial (2017)”.

<sup>3</sup> Ver CyR N.º 4 de la CE de 2017 (*op. cit.* nota 2).

<sup>4</sup> Ver Doc. Prel. N.º 10 A de agosto de 2017, “Demoras en los procedimientos de restitución”, *Prel. Doc. No 10 B of August 2017, “Delays in the operation of the 1980 Child Abduction Convention – a compilation of existing resources”* y *Prel. Doc. No 10 C of August 2017, “Fact Sheets on swift procedures in the operation of the 1980 Child Abduction Convention”*, todos ellos preparados para la atención de la CE de 2017, disponibles en el sitio web de la HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net) (ver el camino indicado en la nota 2).

<sup>5</sup> Disponible en el sitio web del HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net) (ver el camino indicado en la nota 2).

<sup>6</sup> Ver CyR N.º 5 de la CE de 2017 (*op. cit.* nota 2).

<sup>7</sup> Doc. Prel. N.º 4 de enero de 2023, “Cuestionario sobre el funcionamiento práctico del Convenio sobre Sustracción de Niños de 1980”, disponible en el sitio web de la HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net), en la “Sección Sustracción de Niños”, luego “Comisiones Especiales”, luego “Octava reunión de la Comisión Especial (octubre de 2023)”.

(Autoridad Central, judicial, ejecución y mediación o resolución alternativa de controversias) y en su caso que indicaran si habían implementado alguna medida para abordarlas.

- 5 En el presente documento se analizarán las respuestas brindadas por los Estados a la pregunta 7;<sup>8</sup> se compararán los resultados de los tiempos de trámite que surgen de los análisis estadísticos realizados sobre los casos del año 2021 respecto a los realizados en el año 2015 y anteriores;<sup>9</sup> se procurará reevaluar los problemas y desafíos que implican las demoras en los procedimientos; y, finalmente, se propondrán algunas conclusiones y recomendaciones (CyR) para consideración de la CE de 2023.

## II. Análisis de las respuestas brindadas por los Estados a la pregunta 7 del Cuestionario de 2023

- 6 A continuación se brinda una síntesis de las fuentes de demoras que han sido detectadas por los Estados en cada fase de los procedimientos, así como de las medidas prácticas o de implementación que han adoptado o consideran podrían ser de utilidad para hacer frente a esas demoras.

### A. Fase administrativa

- 7 De 46 Estados que brindaron respuesta al cuestionario, solo ocho respondieron en detalle la pregunta relativa al análisis de la fase administrativa y las causas de demoras que pudieron identificar.<sup>10</sup>

#### 1. Causas vinculadas a la solicitud de restitución o visitas y al cumplimiento de los requisitos necesarios para que ésta esté en condiciones de ser enviada al Estado requerido

- Dificultad de los solicitantes para completar el formulario (hay autoridades Centrales que prestan asistencia a los solicitantes para completarlos y otras que no lo hacen).
- Falta de la documentación respaldatoria necesaria para dar trámite a la solicitud de restitución.
- Problemas con las traducciones y falta de conciencia de los solicitantes sobre la importancia y necesidad de acompañarlas a la solicitud de restitución o visitas.

- 8 Medidas adoptadas por los Estados para hacer frente a las demoras:

- Recurrir a los servicios de otras organizaciones como el Servicio Social Internacional (SSI) para brindar asistencia a los solicitantes que deben completar una solicitud de restitución. De este modo, la tarea es realizada por abogados expertos en el tema, que orientan debidamente al solicitante, ayudándolo a presentar la documentación y completar el formulario de una manera más eficiente y en un tiempo inferior al que lo harían sin esa asistencia.
- Recepción por medios digitales de la solicitud y la documentación respaldatoria, así como de la documentación adicional que pueda ser requerida posteriormente.
- Generar conciencia en los solicitantes sobre la importancia y necesidad de acompañar las traducciones necesarias a la solicitud de restitución.

---

<sup>8</sup> Prel. Doc. No 7 of June 2023, "Compilation of responses received to the January 2023 Questionnaire on the 1980 Child Abduction Convention", disponible en el sitio web de la HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net), (ver el camino indicado en la nota 7).

<sup>9</sup> Ver el análisis estadístico de las solicitudes presentadas en 1999, 2003, 2008 y 2015 disponible en el sitio web de la HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net), en la "Sección Sustracción de Niños", luego "Estadísticas".

<sup>10</sup> Australia, Canadá, Chile, Costa Rica, Estonia, Francia, Portugal, Venezuela.

## 2. Localización de los niños

- 9 La localización de los niños es un tema que históricamente ha generado problemas y demoras. A pesar de que los Estados han buscado soluciones al problema,<sup>11</sup> sigue siendo complejo en muchos casos.
- 10 Medidas adoptadas por los Estados para hacer frente a las demoras:
- Las demoras en la localización han sido abordadas a través del uso de bases de datos locales que facilitan la búsqueda y localización de los niños/as.

## 3. Organización interna de la Autoridad Central

- 11 Falta de designación de un funcionario específico a cargo de cada caso. Ello no solo genera demoras a la Autoridad Central que debe asignar el expediente cada vez que hay un movimiento, sino que confunde a la Autoridad Central requirente y no brinda fluidez en el seguimiento de los casos.
- 12 Medidas adoptadas por los Estados para hacer frente a las demoras:
- Designación de un funcionario a cargo de cada caso tan pronto la solicitud ingresa a la Autoridad Central.

## 4. Comunicación y cooperación

- 13 Demoras en el tiempo de respuesta entre Autoridades Centrales, ya sea para acusar recibo de la solicitud de restitución o durante el procedimiento.
- 14 Medidas adoptadas por los Estados para hacer frente a las demoras:
- Incorporación de lineamientos prácticos o guías de actuación que establecen plazos a los funcionarios de las Autoridades Centrales para llevar a cabo sus obligaciones. En particular, los Estados europeos han reconocido la utilidad del art. 23 del Reglamento de Bruselas II *ter*<sup>12</sup> que establece la obligación de la Autoridad Central requerida de actuar con urgencia en la tramitación de las solicitudes, estableciendo a su vez un plazo de 5 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud, para acusar recibo de la misma y el deber de informar sin dilación indebida a su par de las gestiones iniciales que se hayan realizado o se vayan a realizar para tramitar la solicitud.

## B. Fase judicial

- 15 La revisión de la fase judicial contó con un mayor número de respuestas que la fase administrativa, ascendiendo a 17 los Estados que realizaron el análisis propuesto y brindaron una respuesta sobre las causas de demoras encontradas.<sup>13</sup> A continuación, se detallan las causas detectadas, seguidas de las medidas adoptadas por los Estados para brindarles una respuesta concreta:

---

<sup>11</sup> *Op. cit.* nota 8, respuesta a la pregunta 17, pp. 176-182.

<sup>12</sup> *Reglamento (UE) 2019/1111 del Consejo, de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores* (Reglamento Bruselas II *ter*), texto disponible en <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>13</sup> Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Estonia, Francia, Perú, Polonia, Sudáfrica, Reino Unido (Inglaterra y Gales), Reino Unido (Escocia), República Dominicana y Venezuela.

## 1. Falta de un procedimiento especial

16 Entre las causas de demoras detectadas en esta fase se pueden observar algunas vinculadas con la falta de un procedimiento específico que permita a los tribunales resolver los casos en el plazo de seis semanas previsto por el Convenio de 1980. Entre ellas podemos destacar las siguientes:

- Procesos largos y costosos.
- Existencia de múltiples instancias de apelación.
- Falta de especialización de los jueces, funcionarios judiciales y demás operadores que entienden en los casos de restitución de niños.
- Falta de tribunales especializados.

17 Medidas adoptadas por los Estados para hacer frente a las demoras:

- Incorporación de procedimientos especiales para resolver los casos en virtud del Convenio de 1980. Estos procedimientos adoptaron diversas formas: leyes de procedimiento, acordadas judiciales, o instrumentos de *soft law* (instrucciones para el manejo de casos o protocolos) y entre sus particularidades se observan las siguientes:
  - ⇒ Limitación de las instancias recursivas, admitiendo solo la doble instancia.
  - ⇒ Reducción de los plazos para las audiencias al mínimo.
  - ⇒ Establecimiento de plazos a los distintos actores del proceso.
- Concentración de competencia para que los casos de restitución de niños sean resueltos por un número limitado de jueces.
- Incorporación de medidas para facilitar la localización y acortar tiempos (p. ej., algunas fiscalías han optado por confiar a los fiscales ciertas operaciones tradicionalmente delegadas a la policía, como la entrega de citaciones, notificaciones de audiencias y la recuperación de documentos para las audiencias).

## 2. Cuestiones administrativas y de organización del tribunal

18 Hay cuestiones ligadas al modo en que se encuentran organizados los tribunales y a como gestionan los casos. Entre ellas, se destacaron:

- Los casos de sustracción no son priorizados.
- Sobrecarga de trabajo y falta de recursos de los tribunales.

19 Medidas adoptadas por los Estados para hacer frente a las demoras:

- Implementar un registro adecuado de los casos, la asignación inmediata y la colocación de estos casos en un listado de casos prioritarios.
- Priorizar las audiencias de las solicitudes de restitución por sobre otras audiencias, tanto en primera instancia como en instancia de apelación.
- Producción de prueba por escrito (a través de declaraciones juradas) y pruebas electrónicas, incluida la celebración de audiencias electrónicas.

## 3. Cuestiones vinculadas a la interpretación del Convenio de 1980 y la capacitación de sus operadores

- Confusión entre restitución y custodia, que lleva a la realización de un análisis pormenorizado del interés superior del niño, con los parámetros utilizados para valorar la custodia.
- Falta de capacitación de los jueces.
- Falta de capacitación de los abogados que intervienen en los casos, lo que se trasluce en una falta de colaboración de las partes.

- 20 Medidas adoptadas por los Estados para hacer frente a las demoras:
- Capacitación a jueces y al resto de los operadores judiciales (interna y/o en cooperación con otras jurisdicciones en coordinación con la HCCH).
  - Capacitación a abogados y demás operadores del Convenio de 1980.
  - Compartir información sobre el Convenio de 1980 con jueces al enviar la solicitud de restitución. La documentación enviada varía; hay Autoridades Centrales que acompañan información sobre el deber de actuar con celeridad y la existencia de la Red Internacional de Jueces de La Haya y las funciones de sus miembros, así como la información necesaria para que el juez se ponga en contacto con los Jueces de la Red de su respectivo país; otras acompañan a la solicitud de restitución las normas procesales vigentes en el país o territorio y la Guía de Buenas Prácticas sobre el art. 13(1)(b).<sup>14</sup>
  - Algunas Autoridades Centrales publican en su sitio web información sobre el Convenio de 1980 destinada a los diferentes actores.

### C. Fase de mediación<sup>15</sup>

21 El apartado relativo a la revisión de la fase de mediación contó con la respuesta de solo dos Estados. En cambio, varios Estados brindaron información sobre la forma en que llevan a cabo la mediación o los procedimientos de resolución alternativa de controversias.

22 Entre las causales de demora se destacaron las siguientes:

- Retrasos al encontrarse las partes en lugares remotos.
- Falta de financiación.

23 Medidas adoptadas por los Estados para hacer frente a las demoras:

- Dentro de los numerosos países que están implementando mecanismos para el uso de la mediación en los casos de sustracción internacional, la mayoría está contemplando el uso de la videoconferencia para permitir la participación virtual de las partes que no puedan hacerlo en forma presencial.
- Establecimiento de mecanismos para brindar el servicio en forma gratuita (al menos para quienes no puedan pagarlo).

### D. Fase de ejecución

24 La fase de ejecución de la sentencia de restitución aún presenta grandes desafíos, a pesar de que el tema ha sido abordado en una guía de buenas prácticas de la HCCH sobre el tema.<sup>16</sup> En este punto solo han podido ser analizadas las respuestas de 13 Estados, que son los que manifestaron haber realizado el análisis propuesto para esta fase.

25 Entre las causales de demoras mencionadas se destacan:

- Falta de colaboración de las partes, necesaria para que la ejecución pueda ser concretada de manera eficiente y sin perjuicio para el niño.

---

<sup>14</sup> Ver Oficina Permanente de la HCCH, *Guía de Buenas Prácticas en virtud del Convenio de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, Parte VI – Artículo 13(1)(b)*, La Haya, HCCH, 2020, disponible en el sitio web de la HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net), n la “Sección Sustracción de Niños”, luego “Publicaciones de la HCCH”.

<sup>15</sup> Se entiende que no se recurre a la mediación en todos los casos.

<sup>16</sup> Ver Oficina Permanente de la HCCH, *Guía de buenas prácticas en virtud del Convenio de La Haya del 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, Cuarta parte – Ejecución*, Bristol, Family Law (Jordan Publishing Limited), 2010, disponible en el sitio web de la HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net) (ver el camino indicado en la nota 14).

- Falta de coordinación y colaboración entre las autoridades involucradas para la implementación de medidas para el regreso seguro del niño.
- Ocultamiento del niño para evitar su regreso al Estado de su residencia habitual.
- Altos costos de la restitución, los que en ocasiones no pueden ser afrontados por los solicitantes, quedando sin ejecución la sentencia.

26 Medidas adoptadas por los Estados para hacer frente a las demoras:

- Mejora en la cooperación y la coordinación con los organismos encargados de llevar adelante la ejecución (p. ej., contacto directo de las fiscalías especializadas encargadas de la ejecución con el tribunal, con los servicios consulares a cargo de expedir los documentos de viaje, con los servicios locales, con las autoridades judiciales penales para alertarlas cuando un niño no puede ser localizado (en particular: sugerir la incorporación del niño en la lista de personas buscadas y publicar una notificación amarilla de Interpol)).
- Recurrir a la asistencia que puede brindar la Autoridad Central al tribunal para una efectiva y eficiente ejecución de la sentencia.
- Uso de disposiciones específicas y plazos cortos en la orden de restitución y la incorporación de cláusulas de ejecución policial para ayudar a lograr el cumplimiento de la sentencia.

### III. Análisis estadístico

27 Los datos recogidos en el “Análisis estadístico de las solicitudes presentadas en el año 2021 en virtud del Convenio de 1980 (análisis estadístico de 2021),<sup>17</sup> muestran que los tiempos de tramitación de los casos en el marco del Convenio de 1980 no solo no han disminuido significativamente en los últimos años, sino que, por el contrario, han aumentado. A continuación, se detalla la duración promedio de los casos desde el inicio ante la Autoridad Central hasta la decisión final, desglosándose luego en sede administrativa y judicial:

**Duración promedio de los casos desde el inicio ante la Autoridad Central hasta la decisión final o el acuerdo de restitución o no restitución**

	2008	2015	2021
Duración total de los casos (promedio en días)	188	164	207

**Los tiempos de la Autoridad Central**

	2008	2015	2021
Casos en la AC (promedio en días)	76	93	81

**Los tiempos de la Justicia (comprende primera y segunda instancia)**

	2008	2015	2021
Casos en los tribunales (promedio en días)	153	125	151

<sup>17</sup> Ver *A Statistical Analysis of applications made in 2021 under the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction, Part I - Global Report*, Nigel Lowe y Victoria Stephens, Doc. Prel. de próxima publicación, para la atención de la CE de 2023, que pronto estará disponible en el sitio web de la HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net) (ver el camino indicado en la nota 7).

- 28 Estos números demuestran que el tiempo promedio para resolver los casos que arrojan los estudios de los últimos años continúa estando aún muy lejos del plazo de seis semanas sugerido por el Convenio de 1980. De hecho, las cifras de 2021 superan ligeramente las que arrojó el estudio de 2008, las más alta históricamente. Así, en 2021 la duración promedio de los casos desde el inicio ante la Autoridad Central hasta la decisión final o el acuerdo de restitución o no restitución ascendió a 30 semanas, en tanto la fase administrativa ascendió a 12 semanas y la fase judicial de 22 semanas.<sup>18</sup>
- 29 Estos tiempos resultan a todas luces desproporcionados con la urgencia requerida por el Convenio de 1980, tanto para la fase administrativa como para la judicial. En cuanto a esta última fase, vemos que el plazo máximo de seis semanas pensado como razonable por los redactores del Convenio se encontraría excedido en 16 semanas. Por su parte, en relación con la fase de la Autoridad Central, resulta también significativamente desproporcionado el promedio de 12 semanas. Ello porque la lógica del Convenio de 1980 es que el caso llegue a la máxima brevedad a manos de la autoridad que tiene competencia para resolverlo. Teniendo en cuenta que ésta última debería llevar adelante el proceso en un máximo de seis semanas, es fácil inferir que la fase administrativa previa debería tramitarse en un tiempo sustancialmente inferior.
- 30 La desproporción de los tiempos de duración de los casos reflejados en el Análisis Estadístico de 2021 también se puede confirmar frente a parámetros más recientes como la Ley Modelo Interamericana sobre Normas Procesales para la Aplicación de los Convenios sobre Sustracción Internacional de Niños de 2007<sup>19</sup>, que prevé un tiempo de resolución de aproximadamente ocho semanas (incluidas primera y la segunda instancia), y el Reglamento Bruselas II *ter*<sup>20</sup> que estableció un plazo de seis semanas para la primera instancia (y el mismo plazo para cualquier instancia superior).

#### **IV. Reevaluación del problema de las demoras y los desafíos para superarlas**

- 31 En virtud de los resultados estadísticos analizados, se torna necesario reevaluar el problema que representan las demoras desproporcionadas en los casos del Convenio de 1980 y los desafíos que se presentan para superarlas.
- 32 Cuando hablamos de sustracción de niños, cada día cuenta. De hecho, cada día que el niño permanece sustraído de su lugar de residencia habitual tiene repercusiones para el niño y contribuye a una escalada del conflicto entre los padres, el entorpecimiento del contacto entre el niño y el padre o madre privado del niño (si no se ha cortado por completo) y la integración del niño al lugar en el que se encuentra sustraído.
- 33 Las demoras no solo causan un daño al niño y a los padres; también dificultan la implementación del Convenio de 1980 a los jueces. Esto se debe a que el paso del tiempo complejiza la evaluación y aplicación de conceptos clave como la residencia habitual, el derecho de custodia, el grave riesgo y el arraigo del niño a su nuevo medio. Largos procesos pueden dar origen a preguntas sobre la

---

<sup>18</sup> Se deja constancia de que las bases de cálculo tomadas tanto para determinar la “Duración promedio de los casos desde el inicio ante la Autoridad Central hasta la decisión final o el acuerdo de restitución o no restitución” como para la determinación de los “Tiempos de la Autoridad Central” y los “Tiempos de la justicia” son diferentes (p. ej., se contó con datos sobre la duración total en 1140 solicitudes, mientras que la información sobre la fecha de envío de la solicitud al tribunal sólo estaba disponible en 957 casos y el tiempo transcurrido desde la recepción por el tribunal hasta la decisión final sólo en 798 casos). En consecuencia, la suma de los totales de los “Tiempos de la Autoridad Central” y los “Tiempos de la Justicia” no se corresponden con el total de la “Duración promedio de los casos desde el inicio ante la Autoridad Central hasta la decisión final o el acuerdo de restitución o no restitución”.

<sup>19</sup> Ver la Ley Modelo sobre Normas Procesales para la Aplicación de los Convenios sobre Sustracción Internacional de Niños, disponible en el sitio web de la HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net), en la “Sección Sustracción de Niños”, “Sección Latinoamérica y el Caribe”, luego “Reglamentaciones procesales para la aplicación de los Convenios sobre restitución de niños”.

<sup>20</sup> *Op. cit.* nota 12.

competencia de las autoridades del lugar de residencia habitual para decidir sobre el fondo del asunto.

- 34 Lamentablemente, a lo largo de los años se siguen verificando casos que demoran más de 300 días, e inclusive algunos que demoran años. En estos casos suele ocurrir que los niños son revictimizados. Usualmente se destruye la relación con el padre o madre privado del niño. También suele requerirse que el niño dé su opinión más de una vez en el proceso, lo cual puede resultar estresante. Asimismo, las instancias superiores enfrentan serios problemas al tener que decidir cuál es el mal menor para el niño, si restituirlo o no. Finalmente, las eventuales ejecuciones de las decisiones pueden tornarse extremadamente traumáticas.
- 35 Pero las demoras no solo repercuten en la vida de las personas involucradas y en el proceso; tal como se señaló en el Doc. Prel. N.º 10 A de la CE de 2017, también repercuten significativamente en los derechos humanos y, en algunos casos, pueden constituir violaciones a las obligaciones convencionales de los Estados, contenidas en los convenios de derechos humanos.<sup>21</sup> Basta recordar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha examinado la cuestión de los plazos razonables y ha sancionado a Estados por violar los derechos de los niños debido a demoras injustificadas en la tramitación de casos en virtud del Convenio de 1980.<sup>22</sup> Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en varias decisiones referidas a la protección de niños (pero no específicamente a casos de sustracción de niños)<sup>23</sup> que “[e]l derecho de acceso a la justicia debe asegurar la determinación de los derechos de la persona en un tiempo razonable. Entendiendo que la falta de razonabilidad en el plazo constituye, en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales”.<sup>24</sup>
- 36 Luego de recordar el impacto práctico y en perspectiva de derechos humanos que generan las demoras, se torna necesario identificar las debilidades y fortalezas de los distintos sistemas de los Estados para abordarlas debidamente. A tal fin, se han considerado los promedios del tiempo de tramitación de los casos de cada Estado recogidos en los informes estadísticos de los años 2015 y 2021. La duración de los casos relevados ha sido calculada desde el inicio ante la Autoridad Central hasta su resolución definitiva. Como resultado, se han detectado algunos datos que pueden ser de utilidad para las conversaciones durante la CE de 2023.
- 37 Por un lado, se observa con preocupación que aproximadamente el 45 % de los Estados ha resuelto los casos en un período de tiempo superior a los seis meses (26 semanas), que es claramente desproporcionado si se pretende dar protección efectiva a un niño en situación de sustracción.
- 38 Por otro lado, resulta alentador verificar que el 18 % de los Estados (11)<sup>25</sup> ha resuelto los casos en un período de tiempo inferior a las 16 semanas, con un mínimo de 10 semanas<sup>26</sup>. La mayoría de estos Estados ha estado dentro de los 20 Estados con tiempos más cortos de tramitación en los informes estadísticos de 2015 y 2021. También es interesante señalar que estos Estados han demorado un promedio de 4 semanas en la fase administrativa y 11 semanas en la fase judicial.

---

<sup>21</sup> Ver Doc. Prel. N.º 10 A de agosto de 2017, “Demoras en los procedimientos de restitución”, *op. cit.* nota 4.

<sup>22</sup> Ver, p. ej., *Iosub Caras v. Romania*, No 7198/04, TEDH, 27 de julio de 2006 [referencia INCADAT HC/E/ 867]; y *H.N. v. Poland*, No 77710/01, TEDH, 13 de septiembre de 2005 [referencia INCADAT HC/E/ 811].

<sup>23</sup> Cabe señalar que al momento de escribir este documento la Corte está resolviendo el primer caso originado en aplicación de la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores en el que el fundamento de la acusación de violación de DD. HH. radica precisamente en las demoras para resolverlo.

<sup>24</sup> Ver *Fornerón e hija c. Argentina*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de abril de 2012, párr. 66: “El derecho de acceso a la justicia debe asegurar la determinación de los derechos de la persona en un tiempo razonable. La falta de razonabilidad en el plazo constituye, en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.”

<sup>25</sup> Austria, China (RAE de Hong Kong), Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Letonia, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido (Escocia), Reino Unido (Irlanda del Norte), República Checa, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

<sup>26</sup> Solo 62 Estados facilitaron datos sobre las solicitudes recibidas por cada Autoridad Central y el tiempo necesario para concluir las. Este fue el número utilizado como base para el cálculo de estas estadísticas.

- 39 Analizando el modo en que estos últimos Estados implementaron el Convenio, se observa que la mayoría ha adoptado procesos especiales para la fase judicial (leyes, protocolos o lineamientos con plazos procesales reducidos, o limitación de instancias recursivas en algunos casos), han concentrado competencia,<sup>27</sup> y han adoptado lineamientos o protocolos para la gestión urgente de los casos en la fase administrativa.
- 40 Los tiempos breves de tramitación de estos Estados demuestran que los resultados no son azarosos, sino que existen razones sistémicas que determinan una mayor eficiencia de unas jurisdicciones sobre otras y que dicha eficiencia se vincula con la manera en que han implementado y operan el Convenio de 1980. Ello también se confirma al observar que algunas jurisdicciones que tenían serios problemas de demoras han reducido drásticamente los tiempos a partir de la implementación de medidas adecuadas.<sup>28</sup>
- 41 La utilidad de las medidas adoptadas por los 11 Estados mencionados no es novedosa, ya que todas ellas han sido recomendadas y recopiladas en el Doc. Prel. N.º 10 B de la CE de 2017, y se encuentran reflejadas de una u otra manera en el Reglamento de Bruselas II *ter*<sup>29</sup> y en el Anexo al Protocolo Iberoamericano de Cooperación Judicial<sup>30</sup> o la Ley Modelo Interamericana.
- 42 Lo dicho hasta aquí permite afirmar que la máxima prioridad para lograr una correcta implementación del Convenio de 1980, de modo que este pueda cumplir con sus objetivos y proteger en forma efectiva a los niños, es trabajar para lograr plazos razonables en la resolución de los casos.

## V. Conclusiones preliminares y propuestas de la Oficina Permanente

- 43 La CE se encuentra una vez más enfrentando el severo problema de las demoras. En el documento se ha recordado su dimensión, sus principales causas y también los mecanismos que se recomienda poner en práctica para minimizarlas.
- 44 El desafío de abordar este problema tiene un carácter político y un carácter técnico, porque se requiere una decisión política para implementar medidas en los Estados y, a su vez, capacidad técnica para valorar e implementar las medidas adecuadas.
- 45 A pesar de los esfuerzos realizados a lo largo de los años para reducir las demoras, todavía queda mucho por hacer. La CE tiene la oportunidad y la necesidad de hacer algo más de lo realizado hasta el momento para no naturalizar las demoras. Se debería reflexionar sobre la forma de dar al desafío de las demoras la importancia necesaria para lograr la implementación adecuada del Convenio de 1980 y erradicar las demoras desproporcionadas en todas las jurisdicciones.
- 46 Parecería que un enfoque más firme es necesario para obtener mejoras sustanciales en los tiempos de tramitación de los casos y procesos más eficientes, logrando de ese modo una protección efectiva de los niños.
- 47 A la luz de lo anterior se proponen para consideración y discusión por parte de la Comisión Especial las siguientes Conclusiones y Recomendaciones:

---

<sup>27</sup> Algunos Estados no han necesitado hacerlo por ser reducido el número de tribunales con competencia para entender en los casos de restitución.

<sup>28</sup> Tal como lo reflejó una encuesta realizada por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC) sobre algunos Estados latinoamericanos y del Caribe en el año 2017, la implementación de procedimientos especiales ha producido un ahorro considerable de tiempo en los Estados: alrededor de 120 días en Chile, casi un año en El Salvador, cuatro meses en Trinidad y Tobago, más de dos años en Uruguay, ocho meses o más en República Dominicana y entre 15 y 30 días en Venezuela.

<sup>29</sup> *Op. cit.* nota 12.

<sup>30</sup> Ver "Anexo Sustracción internacional de Niños al Protocolo iberoamericano de cooperación judicial internacional" en <http://www.cumbrejudicial.org>.

- a. La CE reconoce que el desafío de las demoras sigue siendo el principal obstáculo para el cumplimiento de los objetivos del Convenio de 1980.
- b. La CE reconoce que las demoras tienen repercusiones significativas en los derechos humanos y, en algunos casos, pueden constituir violaciones a las obligaciones convencionales de los Estados contenidas en convenios de derechos humanos.
- c. La CE recuerda a los Estados la CyR N.º 4 de la CE de 2017 y recomienda enfáticamente a los Estados contratantes que continúan experimentando demoras, que examinen sus procedimientos a los efectos de identificar las posibles causas de demoras e implementen los ajustes que sean necesarios para que la tramitación sea más rápida y eficiente, en consonancia con los artículos 2 y 11 del Convenio de 1980.
- d. La CE recuerda a los Estados que las versiones revisadas de los Documentos Preliminares N.º 10 B y 10 C de la CE de 2017 constituyen una herramienta de consulta para las autoridades de los Estados que deben llevar adelante la revisión de sus medidas de implementación, ya que describen los procedimientos adoptados por algunos Estados para reducir las demoras y brindan un detalle de las mejores prácticas recomendadas para abordarlas.
- e. A fin de reducir los tiempos de tramitación de las solicitudes presentadas en virtud del Convenio de 1980, la CE recomienda que la OP elabore un procedimiento modelo para una gestión eficiente de los casos<sup>31</sup> con la asistencia de un grupo de trabajo integrado principalmente por funcionarios de Autoridades Centrales. *La Parte I – Práctica de las Autoridades Centrales de la Guía de Buenas Prácticas debe servir de inspiración para la redacción de dicho documento.* La CE invita a las Autoridades Centrales que hayan elaborado documentos similares –o que tengan intenciones de hacerlo– a compartirlos con la OP para su difusión.
- f. A fin de que los procedimientos de restitución con arreglo al Convenio de 1980 tramiten de manera más eficaz, la CE recomienda que la OP elabore una breve guía modelo para la práctica de los tribunales,<sup>32</sup> con la asistencia de un grupo de trabajo integrado principalmente por jueces. La CE invita a las autoridades competentes que hayan elaborado documentos similares –o que tengan intenciones de hacerlo– a que los compartan con la OP para su difusión.

---

<sup>31</sup> Se invita a las Autoridades Centrales a redactar procedimientos para el tratamiento de las solicitudes presentadas en virtud del Convenio de 1980, conforme la sugerencia enunciada en el párr. 2.5.1 de la *Parte I – Práctica de las Autoridades Centrales de la Guía de Buenas Prácticas*. Esta publicación se encuentra disponible en el sitio web de la HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net), en “Publicaciones”, luego “Guía de Buenas Prácticas”.

<sup>32</sup> Se invita a las autoridades competentes en virtud del Convenio de 1980, cuando esté permitido constitucionalmente, a adoptar medidas prácticas o jurídicas para una gestión estricta de los casos. Ver Oficina Permanente de la HCCH, *Guía de buenas prácticas en virtud del Convenio de La Haya del 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, Parte II - Medidas de aplicación*, Bristol, Family Law (Jordan Publishing Limited), 2003, párr. 6.4, disponible en el sitio web de la HCCH, [www.hcch.net](http://www.hcch.net) (ver el camino indicado en la nota 14).