

SERIE JUSTICIA Y DERECHO

25

SEPTIMA REUNIÓN DE LA RED MEXICANA DE COOPERACIÓN JUDICIAL
PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ



TSJCDMX

Primera edición, 2017.

Impreso en México.

Derechos reservados © 2017

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México

Niños Héroes número 132, colonia Doctores, delegación Cuauhtémoc,

C.P. 06720. Ciudad de México.

Publicado por: Instituto de Estudios Judiciales

Río de la Plata número 48, segundo piso,

colonia Cuauhtémoc, delegación Cuauhtémoc,

C.P. 06500, Ciudad de México.

Teléfono: 51341100 al 1400, ext. 3738, 3739 y 3740

Página web: www.iejdf.gob.mx

Correo electrónico: editorial@tsjcdmx.gob.mx

Las opiniones expresadas en este libro son exclusiva responsabilidad del autor y no corresponden necesariamente a las del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

SERIE

JUSTICIA Y DERECHO

25



SÉPTIMA REUNIÓN DE LA RED MEXICANA DE COOPERACIÓN JUDICIAL
PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ





Tribunal Superior de Justicia CIUDAD DE MÉXICO

Magdo. Dr. Álvaro Augusto Pérez Juárez

Presidente

Consejeros de la Judicatura

Lic. Aurora Gómez Aguilar

Dr. Jorge Martínez Arreguín

Dra. Blanca Estela del Rosario Zamudio Valdés

Mtra. Ana Yadira Alarcón Márquez

Dr. Miguel Arroyo Ramírez

Comité Editorial

Magdo. Dr. Álvaro Augusto Pérez Juárez

Presidente

Vocales

Dr. Juan Luis González A. Carrancá

Magistrado de la Cuarta Sala Familiar

Dr. Jorge Martínez Arreguín

Consejero de la Judicatura

Lic. Judith Cova Castillo

Magistrada por M. L. de la Tercera Sala Civil

C. P. Israel Soberanis Nogueda

Oficial Mayor

Dra. María Elena Ramírez Sánchez

Directora General del Instituto de Estudios Judiciales

Mtro. Raciell Garrido Maldonado

Director General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial

CONTENIDO

Presentación 7

Magdo. Dr. Álvaro Augusto Pérez Juárez

Restitución internacional de menores 11

Luis Enrique Domínguez Alzúa

La restitución internacional de menores desde la perspectiva de la
Secretaría de Relaciones Exteriores (autoridad central) 17

María Cristina Oropeza Zorrilla

La participación de la Interpol en la recuperación de los menores
en casos de sustracción internacional 25

Irving Emmanuel Vidal Terrazas

Análisis del procedimiento de las restituciones internacionales 41
Ricardo Aguirre Méndez

Aspectos prácticos de la restitución internacional de menores 51
Fernando Rangel Ramírez

PRESENTACIÓN

Una de las cosas más afortunadas
que te pueden suceder en la vida
es tener una infancia feliz.

Agatha Christie

La obligación de un tribunal de justicia también encuentra su énfasis en la vigilancia y defensa de los derechos de los niños. Se dice que de padres felices derivan niños felices. Vaya tarea la que tenemos abogados, jueces y magistrados a la hora de impartir justicia para los menores cuando sus padres se separan, enfrentan batallas por la guardia y custodia, la patria potestad, la permanencia únicamente en uno de los hogares de los progenitores, o bien los casos de restitución internacional.

Lograr una jurisprudencia en la que los menores resulten menos afectados es la tarea en la que nos centramos al realizar —desde hace siete años— la Reunión de la Red Mexicana de Cooperación Judicial para la Protección de la Niñez; un encuentro en el que especialistas del derecho, psicología, relaciones internacionales, así como la policía especializada, entre otros, buscamos formas de cooperación y estrategias para lograr las mejores condiciones en los juicios que pudieran afectar a los menores en sus derechos

e intereses, en su capacidad de desarrollo y en su dignidad, en el ámbito nacional e internacional.

Todos los involucrados tenemos que hacer sensibles a los padres de que sus hijos no son una propiedad ni un expediente, sino seres humanos con derechos de igualdad, nacionalidad, protección especial para el desarrollo físico, mental y social; alimentación, vivienda y atención médica; derecho a la educación y a la comprensión, al amor de los padres y de la sociedad; a la protección contra cualquier forma de abandono, crueldad y explotación; y derecho a jugar y ser felices como lo marcan los derechos internacionales de los niños. El concepto de propiedad que algunos padres tienen de los hijos complica los juicios cuando son llevados por la pasión y la lucha de poderes. Trabajar en estos casos es otro desafío que enfrentamos como autoridades.

El 15 de enero del año 2010 se creó la Red Mexicana de Cooperación Judicial para la Protección de la Niñez, la cual busca proteger a los niños, niñas y adolescentes involucrados, entre otras situaciones, en una restitución internacional, favoreciendo la confianza y apoyo interinstitucional entre los jueces que integran los tribunales superiores de justicia de todo el país, quienes al ser miembros de la misma adquieren el compromiso de mantenerse actualizados en materia de sustracción de menores.

La séptima Reunión debatió sobre la importancia de conocer la situación de los menores al momento de un traslado ilícito, y sobre la necesidad de que los juzgadores de lo familiar logren las restituciones en un plazo mínimo, para afectar lo menos posible a los niños y niñas que se ven sometidos a situaciones como estas.

En las conferencias que aquí se impartieron se advierte que "el procedimiento de restitución internacional de un menor no tiene como finalidad dirimir cuestiones sobre el régimen de guarda y custodia ni temas inherentes

al ejercicio de la patria potestad, sino solo restituir al menor en su lugar de residencia habitual del que, en apariencia, fue sustraído de forma ilegítima".

En el caso del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, la labor se ha centrado en la capacitación de los jueces que intervienen en los casos de restitución de menores, cuando estos últimos han sido trasladados o retenidos ilícitamente por sus padres, en infracción a los derechos de custodia y visita ejercidos por ambos o por alguno de ellos. El impulso que se ha dado a esta capacitación, combinado con la convicción de los servidores públicos que se han incorporado a esta tarea, comienza a dar resultados, y la presente obra busca ser un vehículo para la reflexión y el debate de un tema tan importante en materia familiar.

La Red Mexicana de Cooperación Judicial para la Protección de la Niñez tiene el propósito de ser cauce adecuado para el pleno cumplimiento en nuestro país de la Convención de La Haya, que da gran importancia a la cooperación internacional para la protección de los niños. Y habría que añadir que actualmente México cuenta con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en la que se establece la trascendencia de dar voz y participación a la infancia en todos aquellos asuntos que le afecten.

En cada resolución de un juez hay un acto que habla materialmente del Estado mexicano, y mientras más acciones emprendamos en pro de la infancia habremos de marcar un cambio verdadero en aquellas políticas y prospectivas sociales, pues una sociedad se mide en la forma en la que cuida a sus niños; ya lo advirtió Sigmund Freud: "infancia es destino".

Magdo. Dr. Álvaro Augusto Pérez Juárez

Presidente del Tribunal Superior de Justicia
y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México

RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES

Luis Enrique Domínguez Alzúa*

Introducción

Recordemos que, para hablar del procedimiento de restitución internacional de menores, debemos comenzar por definir la *sustracción*, que no es más que la traslación lícita o ilícita de un menor de un Estado a otro, separándolo de su residencia habitual; dicha figura se relaciona con la de *retención*, la cual hace alusión al menor que, una vez trasladado a otro Estado, es retenido ilegalmente en el mismo o en uno diverso. Frente a estos actos de *sustracción* y *retención*, sigue como consecuencia lógica la *restitución* del menor, en donde el Estado entra a escena con la finalidad de auxiliar a los padres para que el menor sea localizado e ingresado de nueva cuenta, a la mayor brevedad posible, a su seno familiar habitual, procurando hacerlo con el mínimo daño posible.

En México, la competencia que tienen los órganos jurisdiccionales en materia de restitución de menores encuentra sustento en diversos instrumentos internacionales, como la Convención de La Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores del 25 de octubre de 1980, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de marzo de 1992, la cual destaca dos aspectos importantes:

* Juez Octavo de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

En México, la competencia que tienen los órganos jurisdiccionales en materia de restitución de menores encuentra sustento en diversos instrumentos internacionales, dentro de los que encontramos la Convención de La Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

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

El artículo 6º de la citada Convención establece la figura de la autoridad central, la cual está encargada del cumplimiento de las obligaciones que impone la Convención; así pues, señala que los Estados tendrán libertad para designar más de una autoridad central, en este caso México indica a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Oficina de Derecho de Familia.

Dicha autoridad debe operar como un apoyo institucional judicial y como un órgano de composición amigable entre las partes, brindando la información respectiva y garantizando, sobre todo, la legalidad del procedimiento.

El 15 de enero del año 2010, se creó la Red Mexicana de Cooperación Judicial para la Protección de la Niñez, la cual busca proteger a los niños, niñas y adolescentes involucrados en una restitución internacional, favoreciendo la confianza y apoyo interinstitucional entre los jueces que integran los tribunales superiores de justicia de todo el país, quienes al ser miembros de la misma adquieren el compromiso de mantenerse actualizados en materia de sustracción de menores, llevar un registro de las solicitudes o cooperación que tengan con la autoridad central, dar respuesta oportuna a todas

las consultas que se les presenten; así como compartir y difundir los casos que surjan en la entidad en la cual son competentes.

Caso práctico

Papá se casa con Mamá en México y procrean a Jr., se van a vivir a Europa, y cuando Jr. tiene dos años de edad, disuelven legalmente su unión matrimonial y, sin hacer mayor recuento, señalaremos —en lo que interesa al asunto en estudio— que el ejercicio de la guarda y custodia de Jr. está a cargo de sus progenitores. Hay un acuerdo entre ambos para que Mamá junto con Jr. viajen a México, con la taxativa de retornar en abril de 2014. Para ese entonces había buena comunicación con Papá, vía Skype. Llegó la fecha mencionada y con ella la negativa expresa de Mamá de retornar al país de origen.

Para noviembre del mismo año, de manera personal Papá tramita solicitud de devolución de su menor hijo, realizando las gestiones pertinentes ante la autoridad central europea, quien solicita

el apoyo de su homóloga en nuestro país, es decir, la Secretaría de Relaciones Exteriores, para restituir al menor; habiendo recibido la documentación correspondiente, previo análisis y cubiertos los requisitos de procedimiento, la misma se hizo llegar al juzgado familiar especializado, quien la radicó y admitió a trámite en junio pasado, ordenando la búsqueda, localización, presentación y resguardo de Jr.

Agotadas con éxito las diligencias de logística pertinentes, se celebra en el mes de septiembre último la audiencia de ley, con asistencia de las partes involucradas; en primer lugar, y no por eso más importante que las restantes, la presunta sus-tractora, Mamá, asistida por su mandataria judicial; el menor Jr., la C. agente del Ministerio Público adscrita, el representante legal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su carácter de autoridad central mexicana, el personal auxiliar de apoyo técnico especializado y profesional, tanto de la Policía Federal, como del DIF, y, desde luego, presidiendo, el juzgador actuante. Se hizo constar la incomparecencia de Papá. Acto seguido, el juez de la causa internacional le hace saber a Mamá

el porqué de las presentes diligencias judiciales, explicando el motivo de su presencia junto con su menor hijo en el juzgado, cuyo objetivo es retornar a Jr. a su lugar de residencia habitual con su progenitor, en observancia a un tratado internacional del que nuestro país es parte y está comprometido a su cumplimiento. Para esos momentos, Mamá hace alusión a que no tenía conocimiento del procedimiento legal en su contra, debido a la buena relación con el padre de su hijo; a quien llama por teléfono celular, y manifiesta que le confirmaba lo anterior. Por esto, y para tener certeza de que efectivamente era la parte solicitante, la autoridad central mexicana, por conducto de su representante legal compareciente, autorizó un enlace telefónico entre el país europeo y el juzgado; contactó a Papá, con su anuencia puso el juez el altavoz e inquirió sus generales y datos de familia, los que fueron corroborados por Mamá; asimismo, se hicieron de su conocimiento los pormenores de la solicitud y objetivos del procedimiento de restitución de su menor hijo a su lugar de origen, y él de viva voz expuso que en su país no le habían notificado de ningún trámite, pero que su deseo

es que su hijo permanezca con su exesposa, que no quiere quitárselo y jamás lo ha querido.

Por lo anterior, la autoridad central mexicana, ante la no intención de retorno de Jr. por parte del requirente, solicitó que se archivara el caso por desistimiento del progenitor. La resolución judicial emitida fue ciertamente de conformidad, en razón de los antecedentes esgrimidos de tener al padre requirente por desistido de su perjuicio del trámite jurisdiccional, con conocimiento de la autoridad central europea.

Formulación de cuestionamientos al caso práctico

¿Qué nos deja en claro este caso?

En primer término, la falta de interés e impulso procesal del padre solicitante da lugar al desistimiento de la instancia jurisdiccional. En segundo lugar, independientemente de la retractación del requirente de la acción intentada, desde la óptica de la presunta sustractora, se dan los supuestos normativos de excepción, a que se refiere el ar-

título 13, inciso a, de la Convención de La Haya, relativos a que Papá consintió con posterioridad el traslado y, en su caso, la retención ilegal, por virtud, sin ofrecerse la prueba de reconocimiento a su cargo, de declaración de parte.

¿Puede Mamá reclamar daños y perjuicios en virtud de haber sido llamada a juicio y haberse concluido sin sentencia, debido al desistimiento hecho valer?

Que la legislación local sea accesoria a la Convención, a mi juicio, no impide su aplicación, habida cuenta de la posible repercusión e impacto psicológico sufrido ante el operativo de localización de su menor hijo.

Del caso en estudio, si Papá hubiera sostenido su pretensión de restituir a su hijo Jr., ¿la autoridad judicial a quién determinaría su entrega ante la inasistencia del solicitante?

En principio, no olvidemos que la autoridad central mexicana es la representante legal del ascendiente requirente, por lo que sería uno de los medios para culminar el proceso de restitución del menor Jr., conforme a lo dispuesto por el numeral 28 de la Convención en comento y la

Guía de Buenas Prácticas; otra alternativa para cumplir con la restitución concedida es por medio de un tercero ajeno, de preferencia familiar o amigo de confianza del solicitante, conocido del menor. Respecto del tercero ajeno, se ubica al apoderado, expensado debidamente para responder de su especial encargo, ello derivado de la Guía de Buenas Prácticas.

De la narrativa anterior, se observa que se echó a andar la maquinaria judicial con resultados negativos para restituir al menor, ¿sería procedente imponer una sanción al padre requirente por su retractación de la solicitud de restitución?

No es factible imponer sanción alguna por esa razón; sin embargo, contrario al caso que nos ocupa, de haberse concedido la restitución del niño, habría lugar a que el sustractor hiciera pago de los gastos necesarios que haya erogado el solicitante del juicio, como gastos de viaje, de representación judicial y los de la restitución misma, acorde con el último párrafo del ordinal 27 de la normativa de La Haya y la Guía de Buenas Prácticas.

LA RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (AUTORIDAD CENTRAL)¹

María Cristina Oropeza Zorrilla*

Moderador. Dr. Oscar Gregorio Cervera

La restitución internacional de menores debe desahogarse en un plazo de seis semanas de acuerdo con la Convención de La Haya, sin embargo, en ocasiones conlleva más tiempo, por esto la pregunta con la que inicio este panel es: ¿qué nos permitiría desahogar el trámite en el plazo de seis semanas?, ¿reducir el acervo probatorio?, ¿imponer algún

1 Sesión de preguntas y respuestas que se llevó a cabo en el “Panel: Aspectos prácticos de la restitución internacional de menores” de la Séptima Reunión de la Red Mexicana de Cooperación Judicial para la Protección de la Niñez, con la participación del Dr. Oscar Gregorio Cervera como moderador y la Mtra. María Cristina Oropeza Zorrilla como ponente.

* Consejera para Asuntos Políticos
de la Embajada de México en
Canadá.

tipo de modalidades?, ¿a partir de qué momento comenzamos a contar las seis semanas?, ¿en la experiencia de la autoridad central mexicana nos podría hacer una recomendación para resolver eficazmente la restitución internacional de menores?

Respuesta

Se puede llevar a cabo en seis semanas y así ha sucedido, incluso se resuelven en las seis semanas contadas a partir de que se presentó el caso a la autoridad central mexicana; se manda al tribunal y pasa a un juzgado, se realizan las audiencias y se resuelve. Entiendo que es difícil, pues no estamos ajenos a la complejidad de los asuntos, a las susceptibilidades, al tema de las pruebas, pero debemos partir de la premisa de que es factible. ¿Qué podemos hacer para asegurar que así sea? Existe un tema relacionado con las pruebas que en este sentido es relevante, y se ha observado en diversas ocasiones: el asunto de las pruebas preconstituidas.

Lo que retrasa el desahogo de las pruebas, en la experiencia que hemos tenido como autoridad central mexicana, es que se admitan algunas que no tienen correspondencia con la restitución, como el hecho de que en un momento dado alguno de los padres quiera que se realicen exámenes psicológicos al menor para ver cómo está ese día, sin embargo, nadie se preocupa por ver cómo era la situación al momento del traslado ilícito, es decir, a nadie le importa si existe el derecho de custodia en el país relacionado; en cambio, nos enfocamos en analizar la situación actual, es decir, en dónde viven, qué va a pasar, en el tema de las pruebas psicológicas, ya que sucede que posteriormente no hay quien las pueda hacer.

El asunto de las pruebas debe limitarse, claro está que no debe pasarse por alto ninguna que sea relevante para el procedimiento, pues este tiene como propósito resolver algo tan puntual que las pruebas deben estar limitadas a ese fin.

Otro tema que es significativo es el de la radicación, existe una tesis que dice que el juez tiene que dar a conocer a las partes —ya que no hay

un procedimiento regulado como tal— todas las fases. Desafortunadamente, pocas veces lo vemos, pero hay radificaciones que incluyen todo, lo cual considero es lo mejor, pues con esto se brinda claridad, además, permite acotar el tema de las pruebas, pues se esclarece la fijación de la litis, la conducción de la audiencia.

En la medida en que la radificación sea específica respecto a cómo se llevará a cabo el procedimiento, la celeridad aumentará pues las partes sabrán qué es lo que va a suceder. Como se mencionó, muchos de los amparos tienen que ver con que no se dio a conocer a las partes cierta información, lo cual es una falla del debido proceso, por ejemplo, en ocasiones el sustractor no sabía siquiera que habría una audiencia, se presentó sin saber de qué era el procedimiento y no se le dio oportunidad de hablar. Para evitar este tipo de cuestiones que en sí mismas dilatan el procedimiento, debido a que propician los cuestionamientos sobre cómo se va a llevar a cabo el juicio de restitución, considero importante resaltar este asunto.

En cuanto al tema de los amparos, se presenta un alto número de ellos, si lo comparamos en

función del número de casos. Así pues, existen casos de amparo contra la Secretaría de Relaciones Exteriores por haber recibido una solicitud, incluso, por los casos salientes, que esperaría no fuera una situación relevante. Tenemos amparos por haber mandado una solicitud a otro país, no obstante, esa es nuestra función. Todo lo que se haga en el juicio de restitución está sujeto a los amparos, incluso tratándose de cosas sencillas, lo que puede hacer pensar que se resolverán rápidamente, sin embargo, duran meses.

Un amparo en contra de una extradición, si queda claro que no es una extradición, sino una solicitud de restitución y que hay un convenio de por medio, debería suprimirse prácticamente de inmediato, pues en principio no debería admitirse. En caso de que se haya admitido queda claro con el informe que se trata de una solicitud de restitución en aplicación de la Convención y se debería sobreseer rápidamente y continuar.

La multiplicidad de amparos en todas las fases del procedimiento es un problema, al cual algunos jueces federales en Jalisco han encontrado otra solución para que no demore el asunto: se trata

de la no suspensión del proceso de restitución; esto es, examinan de manera pronta lo que se les plantea, pero no suspenden, por lo que los jueces familiares pueden desahogar audiencia; sin embargo, en caso de haber resuelto, no se les permite ejecutar la sentencia para mantener la materia. En otras palabras, no entorpecen la forma en la que se lleva a cabo el juicio. Cabe mencionar que esto ha funcionado muy bien.

Frecuentemente se presenta la siguiente cuestión: ¿falta procedimiento o no? Llevamos más de veinte años con la Convención, y en la práctica se ha generado mucho material que podemos consultar, asimismo, se ha trabajado y existen iniciativas de ley; no obstante, cabe señalar que aunque no está en nuestras manos tenerlo, no es impedimento para hacer las cosas bien. Existen muchos países que no tienen un procedimiento específico y lo hacen medianamente bien, en cambio, dadas las condiciones que tenemos podemos decir que nosotros lo hacemos extraordinariamente bien, mientras sigamos construyendo criterios vamos por buen camino.

Por otro lado, ha sido muy importante que la Suprema Corte esté involucrada, las tesis que ha emitido son muy necesarias y estamos en muy buen momento; tenemos cuatro casos más que están en la Corte, y esperamos que haya más jurisprudencia, otras tesis que nos guíen. Sin embargo, si llegamos a tener una ley o un procedimiento no debemos pensar que en ese momento todo se va a resolver, no podemos pensar que la Constitución u otro ordenamiento resolverán todo. Sigue que estos casos siempre son extraordinarios, pero debemos trabajar para que se vean dentro de la normalidad en las cuestiones familiares, y eso se genera a partir de criterios y decisiones firmes, de compartir experiencias y decir: "ahora los autos de radicación los voy a realizar de tal o cual manera para incluir más información".

La Convención fue diseñada para ser un mecanismo muy fácil de aplicar, es decir, para que cualquiera pudiera solicitar la restitución sin requisitos excesivos, entonces, si la consultamos, estos son mínimos: solicitarla, brindar datos del menor, de ubicación; no habla de un domicilio o del acta de nacimiento.

En la práctica nosotros hemos intentado ser lo más puntuales posible, cuando revisamos el expediente somos los que pedimos a la otra autoridad que nos otorgue datos de la residencia habitual, un acta de nacimiento, pero muchas autoridades también argumentan que eso no es un requisito que mencione la Convención; en este caso no podemos retener el expediente cuando no hacemos algo con él. Debido a lo anterior, como autoridad central tratamos de entregar los documentos completos, dentro de esta limitación que se nos presenta, según la cual no podemos exigir más de lo que la Convención pide.

En cuanto a la localización previa, este tema adolece de lo mismo, porque la Convención habla de *datos de ubicación*, y si con esto se puede referir, por ejemplo, a cierta ciudad, nosotros no podemos decir que no presentaremos el expediente hasta que nos brinden un domicilio. Es cierto que trabajamos muy cerca con Interpol, pero si ellos no nos brindan los datos necesarios, nosotros tenemos que seguir, de cualquier forma, la vía con ustedes, apoyarnos y construir el tema de la localización. Cuando comencé a laborar

en la Secretaría de Relaciones Exteriores había expedientes que llevaban años porque no se tenía un domicilio cierto, no obstante, los presentamos en juzgados con la poca información que poseíamos y apoyándonos en estos, y solicitando al INE y a otras instancias los datos finalmente logramos la ubicación. No podemos retrasar el trabajo en conjunto solo porque no tenemos un domicilio cierto.

Respecto del asunto de los exhortos, no es un tema compatible con el plazo de las seis semanas. Por más eficientes que sean nuestros compañeros en el área de exhortos, es un trámite que demora un par de semanas y que se suma al incumplimiento del plazo antes mencionado. La autoridad central siempre ha ofrecido apoyo a los jueces federales en los amparos que insisten en notificar al tercero a través de un exhorto; existen casos en los que un amparo ha tardado un año debido a que se trata de notificar a un tercero, por ejemplo, en Noruega o Alemania, por medio de un exhorto que, en ocasiones, ni siquiera salió del juzgado federal hacia Relaciones Exteriores. Esto se debe a que se hace hincapié en cues-

tiones como la traducción, a que los asuntos se pasan de unas manos a otras o a que se realizan cambios excesivos; de este modo pasan meses sin que se notifique al tercero. Por otro lado, la autoridad central ha ofrecido que se hagan a través de ella, pero no han aceptado; esa puerta por nuestro lado siempre está abierta.

Moderador

¿Qué hacemos para que el menor no vuelva a ser sustraído nacionalmente?, ¿en qué podemos pensar para que esto no vuelva a ocurrir?, ¿qué tipo de medidas cautelares, imaginativas, propositivas, exploratorias podemos tomar bajo la perspectiva de la autoridad central?

Respuesta

Este punto lo he tratado en diferentes ocasiones, y sé que hay quienes no coinciden con esto; desafortunadamente, la práctica nos ha de-

mostrado que el albergue es la única solución que se ha encontrado, hasta el momento, para prevenir una sustracción; sin embargo, aun así, se ha presentado un caso. La Suprema Corte recientemente resolvió un asunto, del cual todavía no conocemos sentencia. Se trata de una niña que duró más de dos años en un albergue. La procuradora muchas veces se me acercó para comentarme que la niña ya era una niña del sistema, que vivía deprimida. En este caso, los amparos fueron motivo del retraso que impidió que se resolviera la situación. El argumento de primera instancia se solucionó de manera ágil, pero la niña duró mucho tiempo en el albergue debido a la suspensión. Pasaron los años y al parecer la Suprema Corte negó el amparo a la madre. La niña será restituida, aunque su vida ya está marcada por haber permanecido tanto tiempo en el albergue.

No hemos encontrado otra medida, en los casos en que se ha intentado imponer alguna diferente, como instalar seguridad o requerir que se presenten a firmar, con la que se concreten los resultados esperados. Otro caso con muchas

complicaciones es uno en el Estado de México en el que se pusieron ciertas medidas y aun así una señora se ocultó y tardamos dos años más en encontrar a los niños, una vez que ya se había decidido el amparo. A mi parecer, incluso la Convención sobre los Derechos del Niño lo permite, tendría que imponerse la separación de los padres cuando se tiene que decidir la residencia actual de los menores, pero con la consigna de que esto sea una medida provisional que dure el tiempo mínimo indispensable; una vez que dura meses o años ya no sirve a su propósito y se puede causar un daño adicional a ese niño, es decir, nos colocamos en el peor de los escenarios, no resolvemos el asunto y no ayudamos a ese niño.

Moderador

Todos los menores que participan tienen un abogado y ese abogado es distinto al de sus padres, si no es de esta manera ¿qué va a pasar con ese proceso? o ¿debemos asumir que los derechos

e intereses de los padres se encuentran alineados con los derechos e intereses de los hijos? En la Ley de Amparo se menciona que los menores pueden promover, pero en todo momento los principios internacionales establecen que, si existe igualdad, entonces también tienen derecho al acceso a un juicio justo, a una defensa adecuada. Por otra parte, ¿qué piensan respecto a que deban tener abogado y sobre la certificación de este?, es decir, si van a defender a un menor en un caso de restitución internacional, ¿el abogado debe conocer lo que es la restitución?, ¿conoce los procedimientos y la Convención de La Haya?, ¿sabe cuáles son sus responsabilidades como abogado y los derechos del menor que tiene que defender?

Respuesta

Sí deberían estar representados, sin embargo, en la práctica, en la mayoría de los casos no lo hemos visto, y no es por falta de buena voluntad o de compromiso por parte de los intervenientes,

En un mundo ideal todos deberían estar representados de una manera ética, y se debería buscar lo mejor para el menor, no obstante, la realidad y la práctica nos dicen que no es tan fácil.

sino que no hay quien lo haga. Respecto de la certificación es importante que no solo sean abogados de nombre, esto es, deben desempeñar una función que ayude en la situación del niño, sin embargo, en los pocos casos que tenemos hemos encontrado ciertos inconvenientes. Tuvimos un caso que se retrasó porque el abogado nunca se presentó a protestar el cargo, nadie sabía de dónde había salido, se le buscó en muchas ocasiones, pero se desconocía quién era, aparentemente trabajaba en el municipio; así pues, se le quitó el cargo y se asignó a otra persona en su lugar, pero tampoco apareció; por lo que el caso se atrasó. En un mundo ideal todos deberían estar representados de una manera ética, y se debería buscar lo mejor para el menor, no obstante, la realidad y la práctica nos dicen que no es tan fácil.

En el tema de los amparos tenemos un caso que ya lleva más de dos años, y el amparo se basa en si el niño debe estar representado o no. Me parece que es una respuesta sencilla que se debió haber dado en el tercer día del amparo: se tiene que asignar un representante y continuar.

Si hablamos de otro tipo de representante, como un tutor, tuvimos un caso en que este cobraba veinte mil pesos: ¿quién se hace responsable de pagar esta cantidad? El tutor era más una figura decorativa en el procedimiento y no había de dónde sacar esta suma.

Los padres en estos procedimientos, lamentablemente, no están capacitados para representar los intereses de sus hijos. La génesis de todo esto es que no se ponen de acuerdo, hay asuntos periféricos que les impiden conciliar y ver lo mejor para sus hijos.

LA PARTICIPACIÓN DE LA INTERPOL EN LA RECUPERACIÓN DE LOS MENORES EN CASOS DE SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL

Irving Emmanuel Vidal Terrazas*

¿Qué es la Interpol? Particularmente, este nombre parece mítico respecto de sus verdaderas funciones y alcances; en ocasiones se ve limitado, perjudicado por actitudes negativas de los actores, y, en algunas otras, maximizado.

La Organización Internacional de la Policía Criminal (Interpol), por su naturaleza, tiene un gran alcance que ayuda a que su operatividad sea funcional y llegue hasta los más ocultos rincones de cada país. La organización se conforma con la presencia de 190 países, situación que facilita el intercambio de información en tiempo real; además, en este sentido, en Interpol somos sensibles de las limitaciones y bondades de cada Estado; aunque quisiéramos que todos funcionaran de la misma manera.

* Candidato a Maestro en Estudios Jurídicos Internacionales, American University-Washington College of Law; exdirector general de Interpol México.

Tengo el privilegio de tener a mi cargo una dirección general que goza de un doble directorado, esto es: Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales, que es la que me compete, y la Dirección General de Interpol México, como oficina central nacional. Esta doble interacción, una por parte de la organización internacional y la otra por los agentes y autoridades extranjeras en materia de inteligencia y judicial, permite que esa red de información y de intercambio en tiempo real sea fluida y dé resultados positivos. Comentaré *grossó modo* cada uno de ellos; las notificaciones, como ustedes bien conocen, son parte emblemática.

La notificación roja es donde han aparecido personas como Osama bin Laden y Joaquín Guzmán Loera. Esta notificación es para efectos de detención. No todos los países gozan del privilegio de que sea una orden de aprehensión y de que sea tomada como tal, sin embargo, en países como Argentina y Colombia, dentro de su legislación, se contempla que las personas pueden ser detenidas mientras se formaliza el proceso de extradición, lo que facilita mucho la interacción policial y desde

luego la formalización de los procesos a través de las divisiones de procedimientos internacionales de procuración de justicia.

Nosotros guardamos un sentido de responsabilidad en Interpol México, debido a que el artículo 2º de la reglamentación de la Organización nos exige y demanda la responsabilidad y el apego estricto a los derechos humanos en nuestro actuar. Así pues, tenemos que saber categorizar qué es lo que vale la pena presentar en una notificación. Esto lo comparo con los casos de agresiones sexuales que se presentan en Estados Unidos; una persona que se desnudó en la vía pública está en la misma categoría que un violador. Hay que ser muy cuidadosos al respecto y tomar responsabilidad en ese sentido; por ejemplo, pedir más requisitos de los que se solicitan a los jueces de materia penal.

La notificación azul está dirigida a la localización de personas de interés en algún proceso. Es de suma importancia que nosotros contemos con alguna orden de localización y presentación para que podamos emitir la notificación. Entre los alcances que tiene hay universos positivos.

Como la Alerta Ámber o el Protocolo Alba, Interpol cuenta con esta notificación amarilla que, en efecto, es primordialmente utilizada para la desaparición de personas o para la búsqueda de menores.

Esta herramienta nos indica que cierta persona se encuentra en algún punto clave de ingreso de un país, y a esta se le pregunta cuál es su intención y el motivo de la visita.

Una notificación que es de suma relevancia para este tema es la notificación amarilla. El amarillo, por alguna razón, se ha relacionado con las personas desaparecidas. Como la Alerta Ámber o el Protocolo Alba, Interpol cuenta con esta notificación amarilla que, en efecto, es primordialmente utilizada para la desaparición de personas o para la búsqueda de menores. Si se realiza la solicitud, ya sea por medio de la autoridad central o de otra forma, estaremos encargados de subir la notificación y prevenir que esta persona salga del territorio nacional o que pueda ingresar a alguno de los países que son miembros de la organización. Esta notificación ha dado muy buenos resultados. El año pasado, en noviembre, tuvimos un caso

en el que un menor fue sustraído de Nicaragua por su padre de origen alemán. En el aeropuerto se notificó que estaba ingresando a territorio mexicano, con el único propósito de hacer escala y partir a Alemania. La gran coordinación que tuvimos con el gobierno de Nicaragua y la actuación inmediata en el aeropuerto internacional de la Ciudad de México permitieron que, en apego irrestricto a derecho y al interés superior del menor, se pudiera repatriar a Nicaragua, y que el padre siguiera el curso de su viaje a Alemania. Este caso dejó ver que las autoridades judiciales tienen que estar en una simbiosis constante; en este sentido, quiero hacer un reconocimiento a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues la comunicación que tenemos ha permitido que el trabajo fluya de una manera muy eficaz, es por esto que los invito a que sigamos trabajando de manera conjunta.

La notificación verde es conocida coloquialmente como *el chisme*, porque si una persona tiene antecedentes penales, como en el caso de los abusos sexuales, pederastia o fraudes, el color de esta notificación permite alertar a aquellos países donde se presume que esta persona podría ingresar para recurrir a prácticas, por ejemplo, de turismo sexual. Lamentablemente, en México es muy frecuente, los puertos principales como Cancún, Puerto Vallarta, Mazatlán son puntos de turismo sexual. Entonces, estas herramientas nos permiten llevar a cabo el rechazo en los puntos de entrada a las personas que ya vienen con esos propósitos a México.

La notificación negra es para aquellas personas o cadáveres que son encontrados y de los cuales no existe otro rastro más que el ADN. Probablemente se cuente con alguna identificación o una fotografía, pero si una persona está desaparecida en algún país y esta notificación es elevada, a la par se puede hacer un cotejo de ADN y determinar si se trata de un extranjero o pertenece al territorio en el que se emite la notificación.

La notificación por el Consejo de Seguridad es azul. Esta notificación surge a partir de la resolución 1363 de 2001 de Naciones Unidas; y con ella se obliga a los Estados a legislar sobre terrorismo; en este sentido surge una pregunta que ya es recurrente: ¿qué es terrorismo? Quien no conoce el tema se aventura a dar una definición apresurada a uno de los temas más complicados, pues lo que para algunos es un libertador de pueblos para otros es un terrorista. Por otra parte, a nosotros nos pasan una lista de los que han sido detectados para que podamos a su vez alertarnos y alertar a los países que están involucrados. Generalmente, estas listas son muy antiguas, pero en algunos puntos sí se ha detectado que han intentado ingresar a ciertos países.

La notificación naranja hace referencia al robo de material radioactivo. Esta notificación ayuda a prevenir a los países vecinos sobre el material de esta naturaleza que podría ser llevado a su país y causar daños importantes. Es común que por material radioactivo o nuclear se tenga por entendido, coloquialmente, bombas que van a detonar y que causarán un gran daño, pero

la realidad es otra; si una batería común puede contaminar miles de litros de agua, imaginemos el mal uso de este material radioactivo. Desafortunadamente, para los Estados parte esto se torna en un contrabando, porque siempre hay manos que acervan este material.

La notificación morada es utilizada para hablar del *modus operandi* de aquellas organizaciones criminales que ya se tienen detectadas y de las que, de algún modo, se puede prevenir su actuación; con esto se avisa a los países. En México, en 2014, se elevó la notificación morada sobre el tráfico ilícito y pesca ilegal de la totoaba (una especie marina protegida y en peligro de extinción). Asimismo, fue utilizada en casos de tráfico de marfil y ciertas maderas de chile que ingresaron al país. Este tipo de operaciones permite prevenir a todos los Estados sobre lo que está ocurriendo y lo que pudiera replicarse en sus países.

La novedad para la Interpol es la notificación plateada. El año pasado en la Asamblea General de Interpol, celebrada en la ciudad de Ruanda, tuvimos la oportunidad como delegación mexicana de votar a favor de la notificación plateada,

cuyo propósito final es la detección y, sobre todo, la detención de los activos.

Los esfuerzos en procuración de justicia y aplicación de la ley generalmente están encaminados a detener criminales, no obstante, no estamos desmantelando a las organizaciones delictivas, mientras estas tengan lucro sobre sus actividades esto siempre va a ser negocio y un área de interés. En consecuencia, mientras nosotros no nos preocupemos y no tengamos la fortaleza y la unión como autoridades para afectarles en donde realmente les causemos un perjuicio no habrá un efecto realmente efectivo. De otra manera seguiremos recreando el efecto hiedra de las organizaciones criminales: se corta la cabeza y después salen dos. Con esto buscamos prevenir a nivel global que esta responsabilidad nuestra tenga un efecto real y sustancioso.

Interpol México es parte de la Agencia de Investigación Criminal, que se encuentra dentro de la república. México goza del privilegio de tener un grupo operativo de Interpol, no todas las oficinas del mundo cuentan con él, pues muchas de ellas se dedican al intercambio

de información, que en efecto es positivo, pero finalmente, para los tiempos de respuesta de la actuación, es necesario contar con esta agrupación operativa. No podemos dejar de lado la información que llega, demorarla y esperar a que se coordine con alguna autoridad para que tenga algún efecto.

La disponibilidad del grupo operativo permite agilidad y respuesta, por ejemplo, en Honduras se reportó a una menor de quince años que fue sustraída por uno de los progenitores, pero ella era víctima de trata de personas. Gracias a la respuesta del grupo operativo se pudo rescatar a la menor y hacer la repatriación a Honduras sin que hubiese mayores consecuencias, es decir, sin victimizar más a la menor.

La restitución internacional de menores

Como autoridades es necesario atisbar la manera en que podemos trabajar conjuntamente. Me parece fascinante —y quiero ponerlo en la mesa para que seamos conscientes de esto— que el

papel de la autoridad judicial hasta el momento en que la persona menor de edad es puesta a su disposición es una parte preponderante en el trabajo que hacen la autoridad central e Interpol. El hecho de que la autoridad judicial se involucre en la búsqueda y localización, protegiendo el interés superior del menor, es lo más importante; su imparcialidad comienza a partir de que los menores son puestos a disposición para tomar una determinación sobre ellos. La autoridad judicial debe sentirse actora y agente, pues esto nos permitirá dar un resultado más expedito.

A partir de nuestra llegada, decidimos dividir Interpol en diferentes grupos para hacer más eficiente esta situación. Uno de ellos es el Grupo Operativo Interpol, que es el que emite decisiones con fines de extradición y que ha dado muy buenos resultados; otro grupo es Interpol Investigaciones, que no estaba creado como tal. Respecto de todas las solicitudes que llegan del exterior, a través del sistema podemos proporcionar una respuesta e identificar el domicilio de alguna persona. El intercambio de información permite que se agilicen también los procesos

de la formalización de la asistencia jurídica, de extradiciones, de restitución de menores, etcétera.

Por otro lado, se encuentra el grupo que se dedica exclusivamente al menor. Actualmente, las unidades están conformadas por seis integrantes, dos de ellos son mujeres, y trabajan en dos células constituidas por tres personas cada una. ¿Qué buscamos lograr con este tipo de personal? Que sea cambiante, ya que es difícil, después de tratar un tema complicado, pasar a un tema que sea sencillo. En la Interpol se trabaja con los criminales más peligrosos —de los diez más buscados por la DEA o el FBI— y a la par con los menores. Por ello, debemos tener en cuenta que es muy importante contar con una gran sensibilidad para respetar los derechos del menor, ya que es una responsabilidad que no tiene límites. Para nosotros resulta de mucha importancia que las mujeres agentes involucradas en estos temas sean psicólogas, pues de alguna manera permite que los menores reciban, por parte de la propia autoridad, los primeros auxilios psicológicos para que los mantengan en calma. Tristemente, para los padres los hijos que

desaparecen y se vuelven trofeos en una lucha de egos; se presentan pleitos en los que surgen argumentos como: "yo lo tengo porque tú lo tratas mal" haciendo un juicio muchas veces equívoco, pero la labor de fallo es la que finalmente lleva a cabo la autoridad judicial.

Tuve la oportunidad de ver estos procesos desde el inicio, y, a su vez, ver las audiencias de restitución de menores en territorio mexicano. Particularmente, hasta donde entiendo, el abogado que está presente exclusivamente enfocado en los intereses del menor no es una figura vigente que exista en el territorio mexicano. Es una cuestión muy importante, ya que los padres pueden argumentar cualquier cosa, pero ¿quién vela realmente por los intereses del menor? Esa tarea queda en las manos de la autoridad judicial, que decide aquello que es lo mejor para el menor. Ustedes, como autoridad judicial, tienen que ser pioneros en impulsar, a partir de esto, una reglamentación específica sobre cómo deben llevarse a cabo los procesos de restitución internacional. La Convención es tan amplia como para que cada uno tenga

Los menores sustraídos no son expedientes, son seres humanos, entonces, sería bueno que con base en ese espíritu de trabajo pudiéramos encontrar la manera para hacer eficientes nuestros procesos, y no limitarnos.

su propio criterio. No obstante, si no se unifican criterios siempre habrá uno que aporte más y uno que contribuya menos. Unificando criterios se minimizan riesgos, y con esto se protege realmente el interés superior del menor. Esta propuesta es una gran oportunidad, un gran momento, y nosotros nos sentimos comprometidos a trabajar de la mano con ustedes. En otro sentido, les extiendo la petición de que cuando ustedes no estén seguros de que la persona que está buscando la restitución tiene antecedentes penales, entonces lo soliciten. Nosotros nos encargamos de dar la respuesta sobre si esta persona tiene en la base de Interpol algún antecedente. Nos demoraremos un poco si la decisión viene de una autoridad extrajera, en ese caso les requeriremos el insumo a ustedes, pero si hubiera una certificación sería a través de asistencia jurídica internacional.

El marco jurídico nacional es bien conocido por ustedes, sin embargo, se enfrentan a algunas limitaciones. Un ejemplo recurrente es: "yo tengo el nombre y los datos del progenitor sustractor, pero mis bases no arrojan ningún domicilio ni ninguna posibilidad de dónde puede encontrarse esta persona". Mis alcances como autoridad judicial son limitados, los de ustedes no; por esta razón, la alianza que nosotros hagamos velando por este interés superior es lo que va a lograr que se den resultados efectivos. Minimizar los tiempos es una responsabilidad conjunta; nosotros los invitamos a que se involucren en los procesos y hagan uso de las herramientas que Interpol les ofrece para estos fines.

Uno de los aspectos en los que hemos reparado en Interpol México es el planteamiento, respecto de las tres entidades involucradas —Interpol, autoridad central y autoridad judicial— de un orden

para un proceso idóneo. En ocasiones, se presentan en Interpol las solicitudes a través de la autoridad central, quien nos indica cómo va el proceso y qué es lo que tenemos que ejecutar, pues ustedes como autoridad judicial se lo solicitan a esta. Este sería el cambio idóneo. Nosotros no tenemos reparo alguno en que ustedes decidan enviarnos la solicitud de búsqueda y localización de manera directa, pero sí les pedimos que, en este caso, den conocimiento a la Secretaría de Relaciones Exteriores para estar coordinados, y que no existan expedientes de más o de menos; no pedimos que existan expedientes espejo, pero sí una sinergia para trabajar de manera óptima.

En Interpol nos enfrentamos a muchas dificultades cuando estamos en el campo de acción, y estas resultan complicadas en ocasiones para proteger al menor. En diversas situaciones se utilizan helicópteros, y no quiero imaginarme siendo un niño de cuatro años, pues ¿qué pensaría cuando viera dos helicópteros con personas de la agencia de investigación criminal de la Interpol llevarme sin saber cuál es mi destino? Por esto es importante destacar que la etapa en la

que tenemos que ser muy sensibles al respecto comienza en el momento en que se ordena la búsqueda y localización.

Es fundamental también el uso que se hace del lenguaje en las solicitudes que nos extienden como autoridad ejecutora, es decir, debemos recibir el lenguaje adecuado de ustedes los juzgadores, ya que si nos hacen una petición de "búsqueda y localización" bastaría con que les demos los insumos de dónde está el menor; pero es indispensable que soliciten también que se haga la presentación de los niños. No nos quedemos limitados en el lenguaje para que podamos actuar y no haya procesos repetitivos obligatorios.

Los menores sustraídos no son expedientes, son seres humanos, entonces, sería bueno que con base en ese espíritu de trabajo pudiéramos encontrar la manera para hacer eficientes nuestros procesos, y no limitarnos. No es un proceso, como tal, burocrático en el que nosotros nos limitemos a actuar, trabajamos las veinticuatro horas del día, pero es algo en lo que tenemos que poner mucha atención, el tiempo destinado es un tema relevante.

Particularmente, soy sensible a las decisiones que ustedes tienen que tomar, pues sé que en ocasiones resulta complejo escuchar los argumentos más seductores de alguno de los abogados o, por ejemplo, de una madre desolada a la que le quitaron a su hijo, cuando en realidad las condiciones a las que estaba sujeta no son condiciones que se evalúen. Si somos sensibles, pero también hay que serlo respecto de la equidad de género, así pues, se debe tomar tiempo para pedir pruebas y para ver en realidad cuál es el interés superior del menor y qué condiciones tendrá en el lugar en el que sea restituido. Si el menor va a regresar a Estados Unidos o a Países Bajos, por ejemplo, aunque en esos lugares tengan y gocen de programas maravillosos para mantener ocupados a los menores mientras los padres trabajan, no significa que los padres le van a poner atención.

La toma de decisiones sobre la que versa lo que hacen ustedes debe tener en cuenta que, como expresa un gran dicho, “no todo lo lícito es necesariamente honesto y justo”; en ese sentido, lo que quiero decir es que lo que la ley nos faculta

hacer no es precisamente lo correcto. Tomemos decisiones cabales en conjunto.

En Interpol México, en la Agencia de Investigación Criminal, tomamos muy en cuenta también sus opiniones. Ustedes son las autoridades judiciales, ustedes son peritos en derecho, también deben educarnos respecto de las cosas que están cambiando, las tendencias y los criterios que se están modificando y sobre cómo podemos actuar en cooperación. En la Organización nos hemos preocupado bastante en capacitar a nuestra gente con las autoridades que imparten este tipo de juicios, no solo para menores, sino de toda la operación policial. La formación debe ser integral, no se puede ser un S.W.A.T—por sus siglas en inglés Special Weapons And Tactics, equipo o unidad de equipo o unidad de élite incorporado por varias fuerzas de seguridad—sin tener la sensibilidad de que al llegar a un lugar puede haber un menor y más víctimas.

En un caso de trata de personas en Tlaxcala, la coordinación del operativo que tuvimos involucraba a trescientos agentes para la detención de cinco personas que eran buscadas en Estados

Unidos; simultáneamente, en ese país se estaba llevando a cabo el operativo para tratar de desmantelar, si no la red y el grupo completo, al menos a una familia. El objetivo se logró de manera integral gracias a que teníamos conocimiento de que había menores que eran víctimas, y por ello se contó con agentes especializados y peritos psicólogos.

Cuando los agentes detectan a una víctima la sustraen del lugar en el que corre peligro y la dirigen hacia los especialistas para que se hagan cargo de ella y empiecen a hacer su trabajo de inmediato. Actualmente, los cuerpos policiales a nivel nacional no se pueden dar el lujo de ser poco educados y poco capacitados, sobre todo por los cambios en el sistema penal. Tenemos que estar más conscientes de que en todas las actividades en las que se nos involucra tenemos que actuar con honradez, legalidad, honestidad y respeto a los derechos humanos; son compromisos de la vieja escuela que tenemos que concientizar. En ocasiones la labor del policía es muy juzgada, puesto que se le ve como el actor, el malo, y es quizás una reputación que se ha ganado, pero también

el policía es humano y tiene derechos. Todo este tipo de circunstancias nos comprometen a trabajar estos casos con mayor sensibilidad.

Existe otro tipo de casos que presentan una complejidad mayor y me refiero a aquellos en los que los menores han sido sustraídos de un país vía terrestre, por ejemplo, de México a Guatemala o de Estados Unidos a México, por lo que será muy difícil que sepamos si salieron o no del país, ya que no hay un control de ingreso en ese sentido. Nosotros tenemos que alertarlos y ser perceptivos respecto de las herramientas que podemos extender. No obstante, hay que tomar en cuenta que hay sustractores muy habilidosos que cambian la identidad y ponen otro nombre a los menores; para estas situaciones podemos echar mano del número de la forma que tiene el pasaporte, ya que nosotros podemos avisar de ese número. Otro caso que se dificulta es aquel en que se tiene conocimiento de que los menores fueron sustraídos, pero sí existe un documento de viaje.

Para la restitución de menores, la notificación amarilla es un mecanismo muy útil; sin embargo, en ocasiones nos han pedido levantar una

notificación amarilla de una persona con datos mínimos. En ese caso, nosotros tenemos que requerir más información de inmediato para que no se pierda tiempo, pues esos minutos u horas cuentan mucho. Seamos conscientes también de esto y desde luego hagamos el mejor esfuerzo por disponer de esos recursos.

Las fuentes que nosotros verificamos en ocasiones son las bases de datos federales policiales. Hay otras bases de datos a las que ustedes pueden tener acceso de forma más sencilla que nosotros, y toda esa información es de gran ayuda. Últimamente, la tendencia en el nuevo sistema de justicia es traer a la vida jurídica a los analistas de información. El analista de información como tal no existe en la Constitución ni en la legislación, pero es una labor fundamental que se desarrolla cada vez más; mucha inteligencia se queda en el aire, particularmente, se presenta a los analistas como peritos, policías, etcétera. Si existen datos deben compartirlos con nosotros para involucrarnos y tener más herramientas, para que, por ejemplo, en la toma de decisiones sea visible el comportamiento que tuvo el sustractor para retenerlo.

Por otra parte, tenemos que hacer muy sensibles a los padres, y eso lo hacemos cuando hablamos con ellos. Los hijos no son propiedades, los hijos son seres humanos, el concepto de propiedad que tienen los padres de los hijos es lo que complica mucho este tema meramente pasional, de lucha de poderes, de egos; ese es otro desafío que enfrentamos todos como autoridades.

Las redes sociales actualmente nos sirven mucho, nos ayudan en ocasiones para detectar dónde están las personas, además, a través de Facebook se puede tener detalles de la vida de una persona y eso ayuda a su localización.

Pediremos apoyo de las fuentes públicas para obtener la información. Debemos recordar que el intervenir y la investigación no versa solo en allegarnos de datos, además de eso debemos descartar lo que no sirve y seguir líneas de investigación. Esto nos ayuda a rescatar a los menores.

En la investigación de campo los agentes tienen una pericia impresionante; las mujeres agentes se mimetizan en los ambientes como madres, se ganan la confianza de la gente y logran el objetivo de una manera admirable.

Tenemos que hacer muy sensibles a los padres, y eso lo hacemos cuando hablamos con ellos. Los hijos no son propiedades, los hijos son seres humanos, el concepto de propiedad que tienen los padres de los hijos es lo que complica mucho este tema meramente pasional, de lucha de poderes, de egos; ese es otro desafío que enfrentamos todos como autoridades.

Reconozco el trabajo de las agentes que trabajan en la dirección general porque son muy sensibles, la mayoría de ellas son madres de familia y también comprenden la complejidad de este tipo de temas. Una de las cosas más fascinantes es que dentro de su sensibilidad como madres y mujeres también son muy imparciales al hacer juicios sobre las madres de los casos que llevamos, y recomiendan poner atención en el comportamiento de algunas de ellas, así como de los padres.

Respecto de los desafíos que tenemos en relación con este tema, la Interpol debe aumentar la colaboración que tiene con la autoridad judicial. Día a día estamos trabajando a la par, y es indispensable saber cómo debemos trabajar juntos. Les aseguro que podemos trazar

una mejor estrategia si platicamos acerca de las limitaciones, el actuar, el proceder y, sobre todo, si somos integrales y nos sostenemos. Hemos tenido casos en donde se ven involucradas las tres autoridades: la autoridad central, la Interpol y la autoridad judicial. La Interpol no actúa si no es a petición de ustedes; la autoridad central es quien proporciona insumos a la autoridad judicial y a la Interpol; es un acuerdo tripartito en el que nosotros, en una decisión integral, debemos ser cuidadosos y sostenernos en nuestras decisiones, sean malas o buenas, porque tienen que ser consensuadas. Estamos partiendo de la idea de un trato integral entre quien recibe y conoce el caso, quien tiene la experiencia en materia internacional, la autoridad ejecutoria y la autoridad resolutoria.

Tenemos situaciones de éxito como la siguiente: En el mes de febrero tuvimos el gran honor de trabajar un caso con la jueza noveno familiar, referente a la sustracción de un menor; el padre tenía una orden de detención provisional con fines de extradición. Lo pongo como caso ejemplo porque las tres autoridades estuvimos en constante comunicación definiendo cuáles eran los mejores caminos, primero, para no revictimizar; segundo, para que con apego a irrestricto derecho se cumpliera la orden de mandamiento de extradición sin violar los derechos del padre; y, tercero, para dar un resultado integral. Afortunadamente, este objetivo se cumplió. En coordinación también con autoridades de la Ciudad de México se logró la restitución del menor, y fue presentado ante la jueza, aquí en la Ciudad. El padre compareció para tener su derecho de audiencia, y cuando terminó, los agentes de Interpol ejecutaron el mandamiento de la decisión. La persona sería extraditada en tres meses a Estados Unidos. Sin duda, este es un resultado fascinante porque involucra a todo un grupo de trabajo. Nosotros estamos también muy comprometidos con no

dejar de lado la responsabilidad que tienen ustedes, y queremos que en esa comunicación constante que esperamos con ustedes exista la sensibilidad de lo complicado que es para nosotros hacer la restitución. Todos los desafíos implican el actuar; en el trabajo de campo es importante que como autoridades involucradas demos una guía de actuación, por ejemplo, la autoridad judicial a los secretarios, para no vulnerar los derechos de los demás y no complicar ni dilatar el caso.

El año pasado tuvimos otro caso, un operativo simultáneo referente a cinco menores, en donde por el intercambio de información con las autoridades estatales y por el compromiso de las entidades federativas tuvimos éxito. Para nuestra fortuna los casos que tenemos son muy manejables, aún contamos con veintitrés expedientes que están en pausa, de los que se está obteniendo información de inteligencia. Creo de manera vehemente que la información es poder, pero si no hay acción no sirve de nada tener información. Trabajemos para lograr tener un expediente de restitución.

En cuanto a los casos afortunados, en 2014, fuimos parte de la recuperación de setenta y ocho menores. Así, pues, el año pasado logramos que bajara el número de expedientes debido a que muchos entraron en suspensión por el amparo. Tuvimos diversos desafíos que enfrentar, pero se sigue recuperando a menores.

México está comprometido con su responsabilidad global en materia de procuración de justicia; vamos muy por encima de los números de muchos países, incluso los de primer mundo.

El año pasado fuimos una de las naciones que más personas detuvo para extradición, más que Estados Unidos, Argentina y que países de Europa.

Las herramientas de Interpol son fascinantes, hagan uso de ellas. Me quiero despedir agradeciendo a todos ustedes, autoridades judiciales, con una frase del político irlandés, Edmund Burke: “Lo único necesario para que el mal triunfe es que los hombres buenos no hagan nada para evitarlo”.

ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE LAS RESTITUCIONES INTERNACIONALES

Ricardo Aguirre Méndez*

La Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores plantea en su artículo 2º lo siguiente: “Los Estados contratantes adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que se cumplan en sus territorios respectivos los objetivos del convenio. Para ello deberán recurrir a los procedimientos de urgencia que dispongan”, lo que conlleva a realizar un examen acerca de cuál es el procedimiento más eficaz al respecto. Esta forma de sugerir el tipo de procedimiento da las más amplias facultades al órgano jurisdiccional para adecuar el procedimiento atendiendo a sus necesidades, incluso, en nuestro ordenamiento adjetivo local (Coahuila) existe un artículo en particular que refiere que, ante el vacío legal, para llevar a cabo la restitución de menores, el juez tiene competencia para crear la norma que lo llene; sin embargo, esto no es absoluto, ya que lo más recomendable es atender a la Convención *ex officio* y buscar la armonización entre la Constitución, los tratados internacionales y la norma federal o, en su caso, la local.

* Juez Tercero Familiar del Distrito Judicial de Saltillo, Coahuila.

Partiendo de esta premisa, resulta importante destacar que al momento de realizar el análisis debemos tomar como base las reglas generales del proceso de restitución y observar principios rectores del mismo, tales como la inmediatez, la concentración, la oralidad, la continuidad, además de la competencia; asimismo, se debe conocer quiénes son las partes que intervienen, cuál es la capacidad, la representación, los recursos procedentes, así como la vía idónea, y quién se encuentra legitimado para realizar la solicitud. Para ello, debemos tener en cuenta los siguientes aspectos: sus lineamientos generales; que la presente Convención solo aplica a personas menores de dieciséis años; que la autoridad central encargada en un inicio de dar impulso al procedimiento de restitución es la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio de la Oficina de Derechos de Familia de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, cuyos objetivos principales son la localización de menores; prevenir que sufran mayores daños solicitando el dictado de medidas provisionales; garantizar la restitución voluntaria; intercambiar información

relativa a la situación social del menor; facilitar información general sobre la legislación de su país relativa a la aplicación del convenio; favorecer la apertura de un procedimiento judicial o administrativo, así como la asistencia judicial y jurídica; asegurar desde el punto de vista administrativo la restitución del menor sin peligro; mantenerse mutuamente informados sobre la aplicación del presente convenio; y, sobre todo, debemos tener en cuenta que el plazo que nos concede la Convención para dar cumplimiento es de seis semanas, lo cual en ocasiones resulta imposible, debido a la interposición de recursos innecesarios. No debemos olvidar que, no obstante que la Convención nos otorga un plazo para llevar a cabo la restitución, en el caso de no poder hacerlo, debemos informar las causas por las cuales no se realizó en ese tiempo y cuidar que no exceda de un año, pues, de ser así, el menor se adaptaría a su nuevo estilo de vida generando de esa forma su residencia habitual.

Por otra parte, y con independencia de los plazos que nos otorga la Convención, no debemos olvidar que el sustractor puede oponer

las excepciones que se refieren en el artículo 13, que en esencia son: que no se ejerce de manera efectiva el derecho de custodia; que existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico, o lo ponga en una situación intolerable de cualquier otra manera; y, que el menor se opone a la restitución; además de la posibilidad de una excepción convencional; artículo 20, protección de los derechos humanos.

Otra de las causas que preocupan en el procedimiento de restitución es la posible condena al pago de gastos y costas; al respecto, el artículo 26 establece expresamente que dichos conceptos son absorbidos por la autoridad central, y que para casos excepcionales pudiera haber una condena a cargo del retenedor.

Ahora bien, la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores prevé un procedimiento de restitución, el cual encontramos del artículo 8º al 17; en este se concreta que una vez recibida la solicitud de restitución se deben dictar las medidas adecuadas para la devolución voluntaria del menor;

el plazo para oponer excepciones es de ocho días. La resolución se debe emitir en un plazo de sesenta días y su ejecución se debe llevar a cabo en un plazo de cuarenta y cinco días, de donde se advierte que, si bien nos da la pauta para un procedimiento, aun así, se queda corta con los aspectos referentes a principios rectores, legitimación, competencia, vía, condena en gastos y costas, incluso, recursos procedentes. Por ello, debemos recurrir, de preferencia, a la Ley Modelo sobre Normas Procesales para la Aplicación de los Convenios sobre Sustracción Internacional de Niños.

La Ley Modelo, contraria a la Convención de La Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, así como la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, abunda un poco más en el tema y contempla una fase preliminar; un plazo de localización del menor de treinta días; aspectos de calificación de las condiciones de admisibilidad o rechazo de la solicitud; mandamiento de restitución en un periodo de veinticuatro horas; plazo para oponer excepciones de diez días; un traslado

al requirente por seis días; audiencia en un plazo de tres, que tendrá por objeto conciliar, depurar el procedimiento, fijar la litis, admitir y desahogar pruebas, para posteriormente dictar la sentencia, contando con tres días para la apelación, tres para su traslado y seis para la sentencia de segunda instancia, logrando con ello cumplir con lo exigido por la Convención de La Haya. Lo recomendable es que, ante la falta de norma expresa, acudamos a la Ley Modelo, pues es un instrumento que nos facilita el trámite y, sobre todo, de alguna manera,

hasta nos remite a la propia Convención cuando en su artículo 34 establece lo siguiente:

Por lo demás, el presente convenio no restringirá la aplicación de un instrumento internacional en vigor entre el Estado de origen y el Estado requerido ni la invocación de otras normas jurídicas del Estado requerido, para obtener la restitución de un menor que haya sido trasladado o retenido ilícitamente o para organizar el derecho de visita.

DIAGRAMA 1.
Procedimiento urgente en Coahuila

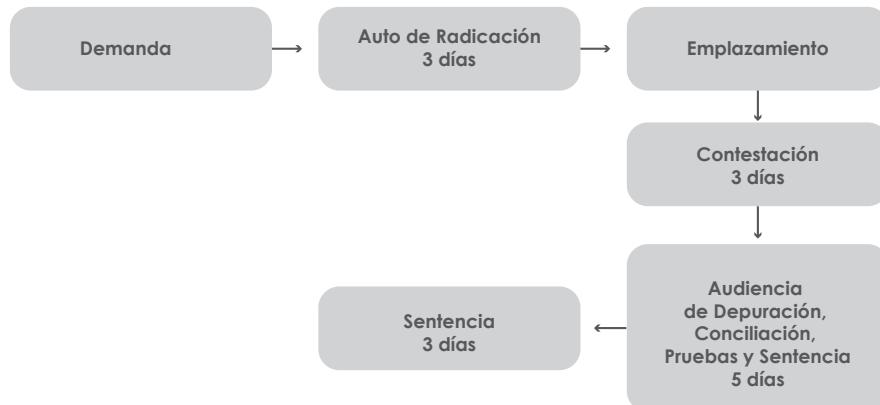


DIAGRAMA 2.
Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores
(artículos del 8° al 17)

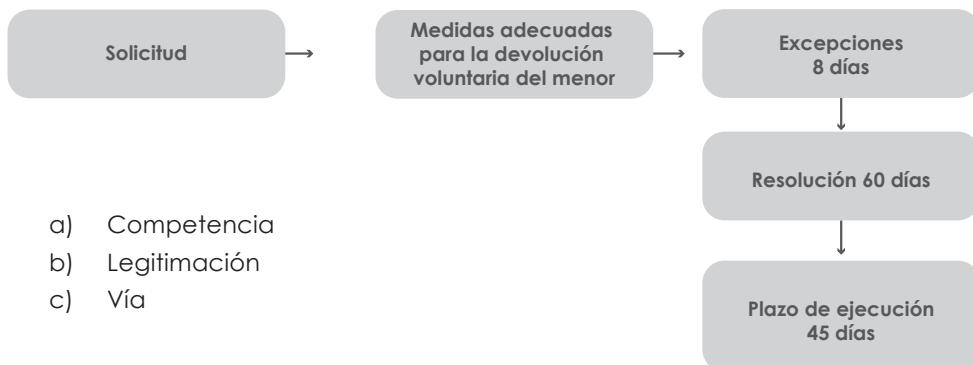


DIAGRAMA 3.
Ley Modelo sobre Normas Procesales para la Aplicación de los Convenios
sobre Sustracción Internacional de Niños

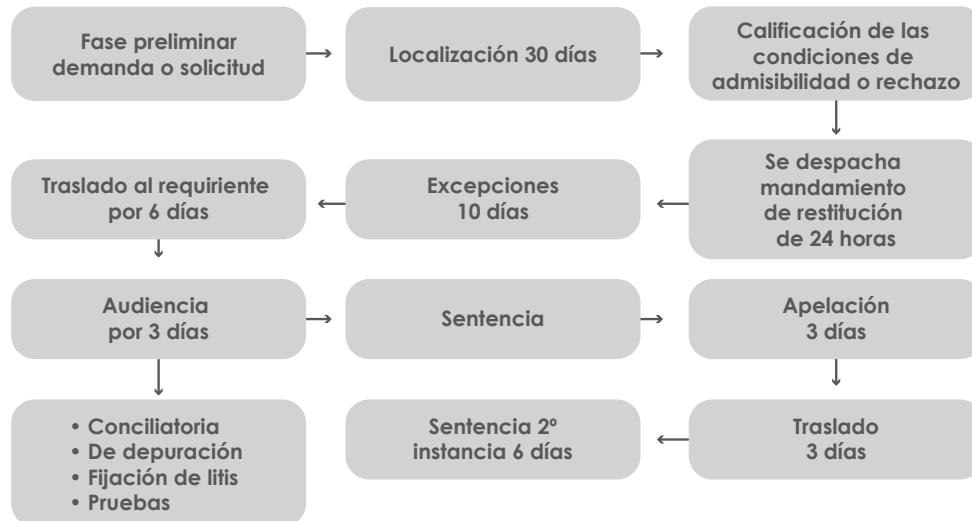
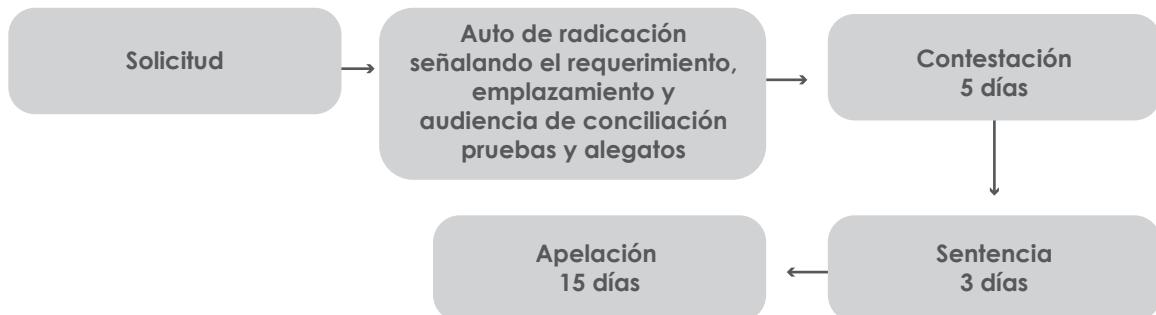


DIAGRAMA 4.
Procedimiento de restitución internacional en Coahuila



Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores

Procedimiento. Artículo 2º. Los Estados contratantes adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que se cumplan en sus territorios respectivos los objetivos del convenio. Para ello deberán recurrir a los procedimientos de urgencia que dispongan.

Reglas generales del proceso de restitución

- 1) Principios rectores del proceso
- 2) Competencia
- 3) Partes
- 4) Capacidad y representación
- 5) Legitimación
- 6) Vía

Lineamientos generales

- Edad: 16 años.
- Autoridad central: Secretaría de Relaciones Exteriores, Oficina de Derechos de Familia de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares.

- Asegurar desde el punto de vista administrativo la restitución del menor sin peligro.
- Mantenerse mutuamente informados sobre la aplicación del presente convenio.
- Plazo para concluir el procedimiento: 6 semanas.
- Plazo máximo: 1 año.

Objeto de la autoridad central

- Localizar a los menores.
- Prevenir que el menor sufra mayores daños (medidas provisionales).
- Garantizar la restitución voluntaria.
- Intercambiar información relativa a la situación social del menor.
- Facilitar información general sobre la legislación de su país relativa a la aplicación del convenio.
- Facilitar la apertura de un procedimiento judicial o administrativo.
- Facilitar la asistencia judicial y jurídica.

Excepciones

(artículo 13)

- No se ejerce de manera efectiva el derecho de custodia.
- Que exista un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o que de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable.
- El menor se opone a la restitución.

Excepción convencional

- Artículo 20. Protección de los derechos humanos.

Gastos y costas

(artículo 26)

- Lo absorbe la autoridad central SRE.
- Excepción. Gastos originados o que vayan a originarse por la restitución del menor.
- Condena al retenedor.

Fundamento constitucional

- Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo

tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

- Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Convención de La Haya

- Artículo 34. El presente Convenio tendrá prioridad en las materias incluidas.

Por lo demás, el presente Convenio no restringirá la aplicación de un instrumento internacional en vigor entre el Estado de origen y el Estado requerido ni la invocación de otras normas jurídicas del Estado requerido, para obtener la restitución de un menor que haya sido trasladado o retenido ilícitamente o para organizar el derecho de visita.

ASPECTOS PRÁCTICOS DE LA RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES¹

Fernando Rangel Ramírez*

Moderador. Dr. Oscar Gregorio Cervera

El litigio de restitución debe desahogarse en un plazo de seis semanas con base en la Convención sobre los aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores; sin embargo, en ocasiones conlleva más tiempo, por esto la pregunta con la que inicio este panel es: ¿qué nos permitiría desahogar el trámite en el plazo de seis semanas?, ¿reducir el acervo probatorio?, ¿imponer algún tipo de modalidades?, ¿a partir de qué momento comenzamos a contar las seis semanas? En su experiencia, ¿nos podría hacer una recomendación en ese sentido?

Respuesta

Estoy de acuerdo en que se pueden llevar a cabo los procesos de restitución en las seis semanas previstas en la Convención, y ese plazo se computa a partir de que el asunto es presentado ante el juez; es lo

* Magistrado del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

ideal. Desafortunadamente, el juicio de amparo, como medio extraordinario de defensa que es, puede entorpecer un procedimiento ordinario; entonces, aquella sanidad que se busca en muchas ocasiones se pierde cuando se promueve el amparo.

Con lo anterior no estoy affirmando que los gobernados no tengan derecho a someter al examen constitucional los actos de autoridad que estiman violan sus derechos humanos; solo que los procedimientos de restitución internacional de menores también pretenden salvaguardar los intereses superiores de los menores involucrados y, por ello, la promoción del amparo debe ser excepcional y presentarse en casos que verdaderamente lo ameriten, su tramitación también debe ser sumaria.

Pese a la cantidad de asuntos sobre restitución internacional de menores que se presentan a nivel nacional, lo cierto es que los datos estadísticos de los tribunales locales y del Poder Judicial de la Federación indican que es muy bajo el número de los que llegan al amparo; no obstante, cuando se promueve llega a ser un factor que perjudica la

buena marcha de los procedimientos, pues debemos recordar que en estos amparos básicamente se hacen valer dos presuntas violaciones:

- a) A la garantía de audiencia.
- b) Al interés superior del menor.

Derivado de lo anterior, cuando un juez de Distrito conoce del amparo, este, al examinar la demanda y dada la naturaleza de los derechos que se argumentan como violados, sobre todo por verse involucrados derechos de menores de edad (que al tratarse de sujetos tutelados gozan de la suplencia plena de la deficiencia de la queja, salvo que se actualicen causas notorias de improcedencia de la acción constitucional), ordinariamente se verá constreñido a admitir la demanda.

Conforme a lo previsto en la Ley de Amparo, el juez de Distrito tiene la obligación de mantener viva la materia de estudio de la acción constitucional; por ello, si el acto reclamado gira en torno a la orden de restitución internacional, las consecuencias que produce una eventual negativa de la suspensión del

...los jueces de lo familiar, quienes en cada caso exitoso han encontrado los mecanismos necesarios y adecuados para que su actuación respete las formalidades esenciales del procedimiento, garantice los derechos de audiencia y defensa y se pueda consumar la restitución en plena satisfacción del interés superior del menor sustraído.

acto reclamado son que este —orden de restituir al menor al país de su residencia habitual— se consume jurídica y materialmente en forma irreparable. En ese supuesto, la protección constitucional ya no sería posible, pues ninguna autoridad nacional, incluido el tribunal de amparo, podría vincular a otro Estado para regresar al menor a México, y menos por medios coactivos.

Ese tipo de situaciones en que se ve involucrado el juez de Distrito al admitir la demanda de amparo y conceder la suspensión del acto reclamado para que no se ejecute la orden de restitución internacional del menor —a fin de conservar la materia de análisis de la acción constitucional— es lo que, ordinariamente, impide que se cumpla con el plazo de seis semanas para cumplimentar la restitución.

Se han escuchado diversas voces sobre cómo se puede restringir la procedencia del amparo; sin embargo, no es posible vedar el derecho de acceso a la justicia constitucional a los gobernados; en cambio, sí podría establecerse en la legislación nacional un procedimiento de restitución internacional debidamente regulado.

En la Ciudad de México, en muchos casos, se ha cumplido con éxito con la restitución en el plazo de seis semanas, debido al profesionalismo, habilidad e ingenio de los jueces de lo familiar, quienes en cada caso exitoso han encontrado los mecanismos necesarios y adecuados para que su actuación respete las formalidades esenciales del procedimiento, garantice los derechos de audiencia y defensa y se pueda consumar la restitución en plena satisfacción del interés

superior del menor sustraído, incluso, cumpliendo con los parámetros que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación para esa clase de asuntos.

La buena disposición de los juegadores de lo familiar no siempre garantiza el éxito de la restitución ni el cumplimiento cabal del plazo de seis semanas, pues la carencia de reglas claras del procedimiento, la ausencia de disposiciones que prevean qué pruebas son las que se pueden o deben aportar o cuál es el procedimiento específico que se debe seguir, así como cuáles son las medidas cautelares idóneas que garanticen que el presunto sustractor no volverá a esconder al menor y que aseguren su localización mientras se resuelve el procedimiento —incluido el juicio de amparo— sin que se victimice más de lo que ya representa la sustracción por sí misma, puede propiciar el alargamiento del procedimiento de restitución desde el propio juzgado de conocimiento, lo cual, además, fomenta la promoción de juicios de amparo con la consecuente paralización del asunto.

La ausencia de reglas claras es, en nuestro concepto, lo que lleva a que el juzgador de origen

o, en su caso, el de amparo —que, además, no tiene contacto habitual con esta clase de asuntos y, por ello, es factible que en algunos casos no conozca cabalmente su finalidad— emita resoluciones que no resultan congruentes con los fines de la Convención sobre los aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

El éxito de los juegadores de lo familiar al lograr las restituciones en el plazo de seis semanas es lo que propicia la poca existencia de juicios de amparo; empero, esa misma circunstancia, trágicamente, también trae como consecuencia que, ante la poca existencia de estos asuntos en amparo, muchos juegadores federales desconozcan los fines de la Convención y la mecánica y lógica que debe observar el procedimiento de restitución, y esto es lo que eventualmente ocasiona que se concedan suspensiones y se dicten sentencias de amparo que obstruyen el procedimiento; en algunas circunstancias, lo anterior provocará que se logre indebidamente que el padre sustractor legitime la estancia del menor en el país, situación que, eventualmente, impedirá la restitución.

Para concluir con la pregunta formulada, estimo que se deben tener reglas procesales claras que permitan al juzgador federal tener bases más específicas que normen el análisis constitucional a su cargo, y con ello evitar que los amparos y la suspensión del acto reclamado, en esta clase de asuntos, se tramiten y resuelvan solo con base en la lógica del juzgador de amparo o en la interpretación que en cada caso se haga de la Convención.

Quizá la existencia de esas reglas procesales específicas, cuando se promueva amparo, no garanticen cabalmente el cumplimiento del plazo de seis semanas, pero seguramente abonarán para un procedimiento sano que no se prolongue indefinidamente.

Moderador

Desde el punto de vista de la prospectiva judicial, ¿cómo protegemos de manera efectiva los derechos humanos de un menor cumpliendo con la Ley de Amparo y concediendo una suspensión del acto reclamado?

Respuesta

El tema es complejo; en primer término, estimo que la salida de un menor del país de su residencia oficial se debe justificar con pruebas preconstituidas, pues lo ordinario es que cuando un menor viaje al extranjero con un adulto —sea o no su progenitor— este último cuente con una autorización de la o las personas que tengan derechos de custodia sobre el niño o niña. Por esa razón considero que, en esta clase de procedimientos, el presunto sustractor solo podrá ofrecer esa clase de pruebas —preconstituidas—, y será solo facultad del juzgador determinar si es necesario desahogar más pruebas de diversa naturaleza, siempre velando por el interés superior del menor y atento a los fines de la Convención. De otra manera, si no se tienen las constancias que legitimen la estancia de un menor fuera de su residencia habitual, esta situación llevaría a la presunción de una sustracción o retención ilícita, y, ante esto, la única solución debe ser la restitución.

La vía directa es la idónea para tramitar el juicio de amparo contra la resolución que deci-

de sobre la restitución, pues la procedencia del amparo se actualiza, como medio extraordinario de defensa, cuando se trata de actos concluidos —en este caso, contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo— y, además, cuando la presunta violación que se atribuye a ese acto de autoridad ya no puede ser materia de examen y reparación para el empleo de algún recurso o medio ordinario de defensa.

El artículo 12 de la Convención regula dos supuestos específicos para resolver sobre la restitución:

- a) Cuando a la fecha de inicio del procedimiento jurisdiccional hubiere transcurrido menos de un año de que el menor haya sido trasladado o retenido.
- b) Si el procedimiento jurisdiccional se inicia después de transcurrido más de un año en que ocurrió la presunta sustracción o retención.

En la primera de las hipótesis señaladas, el artículo 12 de la Convención prevé que la restitución

debe ser inmediata; mientras que, en la segunda, procederá la restitución, salvo que el menor haya quedado integrado a su nuevo medio.²

La interpretación literal del primer supuesto puede llevar a estimar que, si el procedimiento tiene como única finalidad la necesaria restitución del menor, no existiría propiamente un juicio ante la carencia de controversia. Bajo esa premisa, la condición a la que se encuentra sujeto el segundo supuesto para la procedencia de la restitución podría hacer pensar que aquí sí habría juicio, pues en esta hipótesis sí hay una materia de análisis: determinar con las pruebas que aporte el presunto sustractor y con las que oficiosamente desahogue el juzgador, entre ellas la entrevista con el menor, si este quedó o no integrado a su nuevo medio. No obstante, la interpretación conjunta de los artículos 12, 13 y 20 de la Convención lleva al convencimiento de que, en las dos hipótesis previstas en el primero de los citados numerales, el procedimiento jurisdiccional constituye un verdadero juicio cuya sentencia es impugnable en amparo directo, pues en ambos supuestos se resuelve sobre

la procedencia, o no, de decretar la restitución del menor a su lugar de origen.

La primera razón que sustenta lo anterior se apoya en que los artículos 13 y 20 de la Convención³ prevén las excepciones en las que el juzgador no se encuentra obligado a ordenar la restitución del menor, y no hacen distinción alguna entre si estas pueden oponerse o examinarse solo en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 12 o en ambas. Esto es, en cualquiera de los supuestos del artículo 12 en que se sustente el procedimiento respectivo, el presunto sustractor podrá ofrecer las pruebas que estime conducentes —acordes a la naturaleza sumarísima del procedimiento—,⁴ pero solo encaminadas a acreditar la posible existencia de alguna de las excepciones previstas en el artículo 13. Lo anterior, pues la litis en este tipo de procedimientos se reduce a resolver sobre la restitución del menor a menos que se demuestre, en forma fehaciente, la existencia de alguna de las excepciones que en forma restrictiva enuncian los artículos 13 y 20 de la Convención, pues las excepciones previstas en este ordenamiento deben interpretarse en

forma estricta,⁵ ya que el procedimiento de restitución internacional de un menor no tiene como finalidad dirimir cuestiones sobre el régimen de guarda y custodia ni temas inherentes al ejercicio de la patria potestad, sino solo restituir al menor en su lugar de residencia habitual del que, en apariencia, fue sustraído en forma ilegítima, de ahí que la excepción a esta regla general se presenta cuando con la restitución se afecta en forma grave su interés superior, por actualizarse alguno de los supuestos previstos en los artículos 13 y 20 de la Convención. Por ello, la regulación convencional de estas excepciones —así como el procedimiento mismo de restitución— tiene la finalidad de salvaguardar el interés superior del menor. A la anterior conclusión se llega con la sola lectura de las excepciones que hacen improcedente la restitución, las cuales claramente están encaminadas a proteger el interés superior del menor respectivo. Con base en esto, no es posible concebir la existencia de un procedimiento jurisdiccional de restitución de menores en el que no se respeten las formalidades esenciales, pues la garantía de audiencia en este tipo de asuntos

tiene precisamente como fin salvaguardar el interés superior del menor y no el interés particular o derechos personales del presunto sustractor.⁶

Bajo la anterior premisa, es evidente que el procedimiento de restitución internacional de menores, en cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 12 de la Convención, se encuentra resguardado por la garantía de audiencia,⁷ de ahí que es indispensable que el procedimiento instituido por el legislador o al que en ejercicio de su facultad discrecional se acoja el juzgador —ante la falta de regulación legal— debe orientarse prioritariamente a lograr la restitución del menor a su lugar de origen, pues de la Convención se desprende la presunción legal —en este caso convencional— de que el interés del menor se ve mayormente resguardado con su restitución,⁸ a menos que se demuestre alguna de las excepciones previstas en los artículos 13 y 20 de la propia Convención.⁹

Todas estas razones permiten evidenciar que el procedimiento jurisdiccional de restitución internacional de menores constituye un juicio especial sumarísimo, cuya sentencia debe

estimarse definitiva para efectos del juicio de amparo directo.

El segundo sustento para estimar como definitiva la resolución sobre restitución es de índole práctica y encuentra apoyo en el principio de urgencia previsto en los artículos 10, inciso a, y 11 de la Convención,¹⁰ pues ello permitirá que en contra de esa resolución proceda el juicio de amparo directo que, atento a su naturaleza —ordinariamente uninstancial—, resulta más acorde al referido principio de urgencia. Esto se debe a que la vía de amparo directo reduce en forma importante la procedencia del recurso de revisión, es decir, el examen constitucional ordinariamente se reduce a una sola instancia.

El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos regula el derecho fundamental de protección judicial, y en su numeral primero consagra el derecho de toda persona de gozar de un recurso sencillo y rápido o de cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la

propia Convención, aun cuando la violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Esta disposición convencional no establece expresamente que el recurso sencillo y rápido del que debe gozar todo gobernado debe encontrarse regulado en la legislación común; de ahí que, dada la naturaleza del procedimiento jurisdiccional de restitución internacional de menores y el principio de urgencia previsto en los artículos 1º, inciso a, y 11 de la Convención de la materia —precepto este último que regula que se debe resolver sobre la restitución en el plazo de seis semanas—, es evidente que en este tipo de asuntos el interés superior del menor se salvaguarda de mejor forma eliminando la procedencia de los recursos legales para dar cabida solo a la procedencia del juicio de amparo, cuyos fines son acordes a lo previsto en el artículo 25, numeral primero, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹¹

De esa forma, el hecho de que se regulara que en esta clase de procedimientos no existiera recurso ordinario contra la sentencia que resuelva sobre la

restitución no vulneraría derecho humano alguno, pues finalmente el presunto sustractor siempre podrá ejercer la acción constitucional, máxime si con ello se privilegia la observancia y protección del interés superior del menor presuntamente sustraído o retenido de forma indebida.¹²

Conforme a lo anterior, estimo que una vez decretada la restitución del menor, el juzgador debe ejecutar de inmediato la sentencia respectiva, pues para ello no precisa que la sentencia adquiera firmeza, ya que la sentencia, como cualquier acto emitido por un órgano del Estado, goza de la presunción de ser legal mientras judicialmente no se determine lo contrario.

Derivado de su origen estatal y de ese principio de presunción de legalidad de la que se encuentra investida la sentencia, es válida y eficaz desde el momento en que se emite, pues esto no depende de su firmeza ni se consigue con esta última. Lo anterior, pues la calidad de cosa juzgada que adquiere el fallo una vez firme solo tiene el alcance de provocar que la materia de ese fallo no pueda ser objeto de nueva controversia y discusión en diverso procedimiento jurisdiccional.¹³ Lo así consi-

...el juzgador también tiene que implementar las medidas necesarias que garanticen, por ejemplo, que el posible sustractor no vuelva a ocultar al menor.

derado tampoco violenta en perjuicio del presunto sustractor el derecho fundamental de contar con un recurso sencillo y eficaz contra la sentencia de restitución, pues al no existir obligación legal de agotar recurso ordinario previo al juicio de amparo, y dado que la sentencia dictada en esta clase de asuntos —por las razones ya expresadas— es definitiva y en su contra procedería el juicio de amparo directo, el cual, conforme a la legislación que lo regula, debe promoverse ante la propia autoridad que emitió el fallo reclamado, es evidente que nada impedirá al quejoso —presunto sustractor— promover de inmediato el juicio de amparo y solicitar la suspensión del acto reclamado —de la cual debe resolver el propio juzgador responsable—, aun cuando no formule conceptos de violación, pues estos los podrá expresar en términos del artículo 111, fracción I, de la Ley de Amparo, mientras no se agote el término de quince días que este último ordenamiento prevé para el ejercicio de la acción

constitucional; aunado al hecho de que, por invocarse el interés superior de un menor de edad, el juzgador de amparo deberá suplir, en toda su extensión, la deficiencia de la queja en beneficio del propio menor.

Conforme a las premisas expuestas, si se estimara que el procedimiento de restitución internacional de menores constituye un asunto seguido fuera de juicio y que, por ello, contra la resolución que determina sobre la restitución, además de proceder un recurso ordinario —en este caso el de apelación—, la vía de amparo idónea sería la indirecta ante un juez de Distrito —en términos del artículo 107, fracción IV, párrafo primero, de la Ley de Amparo—; con ello técnicamente se institucionalizaría un procedimiento de cuatro instancias: dos ordinarias y dos extraordinarias.

Ahora, ¿cuál es el problema que la anterior interpretación acarrearía? Además de que se alarga el procedimiento para llegar a la emisión

de una sentencia firme, también se propicia que sobre la suspensión del acto reclamado resuelva un órgano jurisdiccional distinto de aquel que resolvió sobre la restitución, con las dificultades inherentes que ello puede provocar como ya se ha expuesto.

Aun cuando la suspensión del acto reclamado en este caso solo debería tener alcance sobre la ejecución material de la restitución, no debe perderse de vista que el juzgador también tiene que implementar las medidas necesarias que garanticen, por ejemplo, que el posible sustractor no vuelva a ocultar al menor.

Lamentablemente, es común que, con motivo de la suspensión de los actos reclamados, los menores sean institucionalizados en casas hogar o de cuna por mucho tiempo, situación que además de ser dramática estimamos conlleva también a la revictimización del menor presuntamente sustraído, quien no solo se ve apartado del lugar de su residencia habitual, sino lejos de sus seres queridos. Y es que el juzgador federal se enfrenta a la disyuntiva de que si niega la suspensión se consumará el acto, pero

en caso de concederla el sustractor podría volver a esconder al menor; por esto, en algunos casos se decreta la suspensión con los efectos ya indicados.

Por esas razones se estima importante definir las bases para conceder la suspensión del acto reclamado sin que esto impacte de forma negativa sobre el interés superior del menor, o para que el impacto sea el menos grave; además de que esa medida cautelar permita un real, prudente y expedito control de la constitucionalidad del acto reclamado. Estas son las razones por las que estimo que, en este tipo de asuntos, el amparo debería tramitarse en forma sumarísima y no sujetarse a las reglas ordinarias previstas en su propia legislación, sin que ello implique que se desatiendan las formalidades esenciales del procedimiento.

Cuando por la naturaleza del acto reclamado derivado del procedimiento de restitución internacional la vía de amparo fuera la indirecta, se deben acotar al mínimo necesario el ofrecimiento de las pruebas para no desvirtuar, en la acción constitucional, los fines perseguidos en

la Convención sobre los aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

En otro aspecto, estimo que la suspensión del acto reclamado no podría operar si en el caso concreto la autoridad central localizara al menor y, derivado de ello, el juzgador de lo familiar lo asegurara con la finalidad de garantizar la restitución. Lo anterior, pues conforme a lo previsto en el artículo 147, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado no puede tener efectos restitutorios plenos, solo provisionales. En todo caso, la suspensión únicamente podría tener el alcance de que no se llevara a cabo la restitución, pero no para que el presunto sustractor volviera a tener al menor en su poder.

¿Cuál es el problema que se presenta en las hipótesis planteadas? Cuando los presuntos sustractores se presentan a juicio de amparo, lo que ordinariamente combaten es el emplazamiento; es decir, que no fueron legalmente notificados del procedimiento de restitución respectivo, y aquí se presenta un problema, porque el amparo no puede substanciarse en la vía directa, pues

conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a lo previsto en el artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo, estaríamos frente a una acción constitucional ejercida por un tercero extraño por equiparación y, por ello, el análisis sobre la presunta violación a la garantía de audiencia debe dirimirse a través de la vía de amparo indirecto. No obstante, la litis constitucional así planteada también tendría que reducirse, estrictamente, al análisis de la presunta violación a la garantía de audiencia y tramitarse el amparo en forma sumaria, en términos análogos a los previstos en el artículo 118 de la Ley de Amparo.¹⁴

La necesidad de que en esta clase de asuntos el amparo se tramite en una vía sumarísima se justifica en aras de salvaguardar el interés superior del menor y en el cumplimiento de los fines de la Convención sobre los aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

También sería conveniente contar con un protocolo de actuación en esta clase de asuntos, el cual, si bien no resultara una norma vinculante, sería de gran utilidad para ilustrar al juzgador.

Moderador

¿Qué hacemos para que el menor no vuelva a ser sustraído nacionalmente?, ¿en qué podemos pensar para que esto no vuelva a ocurrir?, ¿qué tipo de medidas cautelares, imaginativas, propositivas, exploratorias podemos tomar?

Respuesta

Es complejo garantizar que no haya una segunda sustracción, ahora a nivel nacional, cuando se ha localizado al menor. Esto dependerá del tipo de medida de aseguramiento del menor que decrete el juez de lo familiar, una vez que localice a este último; y el tipo de medida que se adopte dependerá, en gran medida, de los antecedentes en que se dio la presunta sustracción o retención, o bien, de la conducta que tome el presunto sustractor al ser notificado del procedimiento respectivo; incluso, de los efectos de la resolución del juez de Distrito sobre la suspensión del acto reclamado. No obstante, tenemos que

recordar que en el procedimiento de restitución internacional de menores no se dilucida el derecho de los padres a la custodia, esto es completamente secundario, lo que se resuelve en este tipo de asuntos versa estrictamente sobre el interés superior del menor y, según la lógica y fines de la Convención sobre los aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, esto se garantiza con la restitución; es la premisa de la que tenemos que partir.

Hay una preocupación constante derivada de la promoción de juicios de amparo antes de que el presunto sustractor sea notificado del procedimiento respectivo; sin embargo, nuevamente hay que insistir en que no se puede vedar a los gobernados el derecho fundamental de acceso a la justicia constitucional; asimismo, se debe tener en cuenta que el juez de Distrito no puede asumir, *a priori*, que el quejoso le está mintiendo, pues, además de que es un principio general que la buena fe se presume y que la mala fe se debe demostrar, el juez de Distrito solo cuenta con los elementos que le aportan en la demanda de amparo, en la cual los antecedentes se narran bajo protesta de decir verdad.

Lo idóneo para que este tipo de amparos no entorpezca el procedimiento de restitución es que cuando el juez de Distrito tenga a la vista el informe justificado, y se percate de que el procedimiento respectivo no ha concluido con la orden de restitución internacional del menor, decrete inmediatamente el sobreseimiento, pues en ese supuesto el presunto sustractor aún tiene oportunidad de comparecer al procedimiento y darse por notificado. Además, ello podría motivar que al juzgador de amparo, a fin de salvaguardar el interés superior del menor y no entorpecer la buena marcha del procedimiento de restitución, a partir del sobreseimiento que decretara en los términos antes indicados, le sirviera de sustento para iniciar oficiosamente el incidente de revocación de la suspensión del acto reclamado, en los términos previstos en el artículo 154 de la Ley de Amparo. Todo con la finalidad de que el quejoso —presunto sustractor— comparezca al juicio de origen a deducir sus derechos y de que el procedimiento continúe por sus trámites ordinarios, sin necesidad de esperar a que la sentencia de sobreseimiento quede firme y que

hasta ese momento cesen los efectos de la suspensión del acto reclamado.

Hay muchas problemáticas en este tipo de asuntos, pero también existen muchas propuestas de solución que se concretarían mejor si se cuenta con un procedimiento especial debidamente regulado en la legislación ordinaria.

Moderador

Todos los menores que participan tienen un abogado y ese abogado es distinto al de sus padres, si no es de esta manera ¿qué va a pasar con ese proceso? o ¿debemos asumir que los derechos e intereses de los padres se encuentran alineados con los derechos e intereses de los hijos? En la Ley de Amparo se menciona que los menores pueden promover, pero en todo momento los principios internacionales establecen que si existe igualdad entonces también tienen derecho al acceso a un juicio justo, a una defensa adecuada. Por otra parte, ¿qué piensa respecto de que deban tener abogado y sobre la certificación de este?.

es decir, si se va a defender a un menor en un caso de restitución internacional, ¿el abogado debe conocer lo que es la restitución?, ¿conoce los procedimientos, la Convención de La Haya?, ¿sabe cuáles son sus responsabilidades como abogado y los derechos del menor que tiene que defender?

Respuesta

En el procedimiento de restitución el menor no es parte, es la materia de litigio; bajo estas circunstancias, el presunto sustractor es requerido por el juez de lo familiar para que presente al menor a la audiencia, no lo requiere en calidad de representante del menor; es un mandato judicial para que el presunto sustractor ponga a disposición del juez de lo familiar al menor sustraído, y así, de resultar procedente la restitución, de inmediato, se envíe a su lugar de residencia habitual o se entregue en ese momento al parent que solicitó la restitución.

En este contexto, yo no veo mayor necesidad, por las implicaciones que tiene, de que las partes

deban comparecer a las audiencias asistidas de abogados particulares; eso solo debe constituir un derecho opcional de las partes, mas no una obligación a su cargo. No obstante, sí me parece que el juez debe nombrar a los menores involucrados un abogado que los asista, como representante provisional y solo para los efectos del procedimiento de restitución, en la salvaguarda de sus derechos y para evitar el conflicto de intereses con el presunto sustractor. Por ello, es necesaria la existencia de abogados especializados en el tema y que se encuentren a disposición del órgano jurisdiccional para asistir en la defensa de los derechos de los menores involucrados; y aquellos que acudan en forma particular a asistir al presunto sustractor, o en representación de quien solicitó la restitución, deben ser abogados certificados en estos temas. Además, el interés superior del menor también está resguardado por el Ministerio Público y el juez, que en su caso ventilará aquellas cuestiones que resulten necesarias para la adecuada defensa del menor.

Por esa misma razón, en materia de amparo, con la sola presentación de la demanda,

se debería designar de inmediato un representante especial al menor involucrado, porque —a mi parecer y bajo mi responsabilidad—, en el amparo que promueve el presunto sustractor y en representación del menor existe un evidente conflicto de intereses, pues en el amparo la materia de examen es la orden de restitución del menor que se le atribuye a ese presunto sustractor, mientras que la Convención salvaguarda el interés superior del menor con la propia restitución.

El conflicto de intereses se presenta porque entre menor y presunto sustractor, supuestamente, existen intereses opuestos, pues, conforme a los fines de la Convención, el del menor radica en que se le restituya a su lugar de origen, mientras que el interés del presunto sustractor es que el menor permanezca a su lado. Bajo ese supuesto, estimo que en materia de amparo también debe haber un representante especial que tutele los derechos del menor.

NOTAS

1. Sesión de preguntas y respuestas que se llevó a cabo en el "Panel: Aspectos prácticos de la restitución internacional de menores" de la Séptima Reunión de la Red Mexicana de Cooperación Judicial para la Protección de la Niñez, con la participación del Dr. Oscar Gregorio Cervera como moderador y el Lic. Fernando Rangel Ramírez como ponente.
2. Artículo 12. Cuando un menor haya sido trasladado o retenido ilícitamente en el sentido previsto en el artículo 3º y, en la fecha de la iniciación del procedimiento ante la autoridad judicial o administrativa del Estado Contratante donde se halle el menor, hubiere transcurrido un periodo inferior a un año desde el momento en que se produjo el traslado o retención ilícitos, la autoridad competente ordenará la restitución inmediata del menor.
La autoridad judicial o administrativa, aun en el caso de que se hubieren iniciado los procedimientos después de la expiración del plazo de un año a que se hace referencia en el párrafo precedente, ordenará asimismo la restitución del menor salvo que quede demostrado que el menor ha quedado integrado en su nuevo medio.
Cuando la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido tenga razones para creer que el menor ha sido trasladado a otro Estado, podrá suspender el procedimiento o rechazar la solicitud de restitución del menor.
3. Artículo 13. No obstante lo dispuesto en el artículo precedente, la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido no está obligada a ordenar la restitución del menor si la

persona, institución u otro organismo que se opone a su restitución demuestra que:

- a) La persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo de la persona del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue trasladado o retenido o había consentido o posteriormente aceptado el traslado o retención; o
 - b) existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o que de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable.
- La autoridad judicial o administrativa podrá asimismo negarse a ordenar la restitución del menor si comprueba que el propio menor se opone a su restitución, cuando el menor haya alcanzado una edad y un grado de madurez en que resulta apropiado tener en cuenta sus opiniones.

Al examinar las circunstancias a que se hace referencia en el presente artículo, las autoridades judiciales y administrativas tendrán en cuenta la información que sobre la situación social del menor proporcione la Autoridad Central u otra autoridad competente del lugar de residencia habitual del menor.

Artículo 20. La restitución del menor conforme a lo dispuesto por el artículo 12 podrá denegarse cuando no lo permitan los principios fundamentales del Estado requerido en materia de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

4. Lo cual encuentra apoyo en la tesis 1a. XXXVI/2015 (10a.), registro 2008418, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del texto siguiente:

SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS AUTORIDADES QUE INTERVAN EN UNA SOLICITUD DE RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DEBEN ACTUAR CON LA MAYOR CELERIDAD PARA ASEGURAR LA RESTITUCIÓN INMEDIATA DE LOS MENORES INVOLUCRADOS. Como se desprende del artículo 6 del Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, cada uno de los Estados contratantes se comprometió a designar una Autoridad Central, encargada de dar cumplimiento a las obligaciones expresadas en el mismo. En este sentido, como se advierte del artículo 7 del Convenio, las Autoridades Centrales se encuentran obligadas a colaborar entre sí y promover la coadyuvancia entre las autoridades competentes en sus respectivos Estados, con el fin de garantizar la restitución inmediata de los menores y conseguir el resto de los objetivos del Convenio. Por tanto, como expresamente se señala en su artículo 2, es claro que los Estados contratantes del Convenio de La Haya, a través de estas Autoridades Centrales, adquirieron por voluntad propia la obligación de tomar todas las medidas necesarias para conseguir la restitución inmediata del menor de la forma más breve y ágil posible, para lo cual podrán auxiliarse de las autoridades judiciales o administrativas competentes que inicien procedimientos de urgencia disponibles. De lo anterior se desprende que el Convenio de La Haya data al factor tiempo de una suma importancia, pues se entiende que las autoridades del Estado receptor deben actuar con la mayor celeridad posible a fin de evitar el arraigo del menor en el país al que fue trasladado o retenido. Dicha obligación la podemos encontrar explícitamente plasmada en el artículo 11 del Convenio, en donde inclusive se señala que si la autoridad judicial o administrativa competente no hubiera llegado a una decisión en el plazo de seis semanas a partir de la fecha de iniciación de los procedimientos, el solicitante o la Autoridad Central del Estado requerido

tendrán derecho a pedir una declaración sobre las razones de la demora.

5. Como así lo ha sustentado la Primera Sala del más Alto Tribunal del país en las tesis 1a. XXXVII/2015 (10a.), registro 2008419; y 1a. XXXVIII/2015 (10a.), registro 2008420, del contenido siguiente:

SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES A LA RESTITUCIÓN INMEDIATA PREVISTAS EN EL CONVENIO DE LA HAYA DEBEN SER INTERPRETADAS DE MANERA ESTRÍCTA Y APLICADAS DE FORMA EXTRAORDINARIA. No obstante que la restitución inmediata del menor constituye la regla general para la protección de los menores sustraídos, esta Primera Sala advierte que todo el sistema previsto por el Convenio de La Haya tiene como eje rector el principio del interés superior del menor, por lo que resultó necesario admitir que el traslado de un niño puede en ocasiones estar justificado por razones objetivas relacionadas con su persona o con el entorno que le era más próximo. Por tanto, el propio Convenio reconoce ciertas excepciones extraordinarias a la obligación general asumida por los Estados contratantes de garantizar el retorno inmediato de los menores trasladados o retenidos de forma ilícita. Sin embargo, el margen de discrecionalidad que corresponde a la autoridad competente del Estado receptor para resolver la solicitud de sustracción debe quedar reducido a su mínima expresión debido a la obligación que sobre ella recae en la labor de determinación del interés superior del menor. Así, se ha dicho que el interés superior del menor debe girar en principio en torno a su inmediata restitución, a menos que quede plenamente demostrada alguna de las excepciones extraordinarias que se señalan en el propio Convenio, las cuales deben ser interpretadas por los operadores jurídicos de la forma más restringida para garantizar su correcta aplicación y no hacer nugatorios los objetivos del Convenio.

SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 DEL CONVENIO DE LA HAYA NO SE ENCUENTRAN SUJETAS A NINGUNA CONDICIÓN TEMPORAL, PERO CORRESPONDE AL PADRE SUSTRACTOR PROBAR PLENAMENTE SU ACTUALIZACIÓN. Un grupo de excepciones

extraordinarias a la regla general de restitución inmediata podemos encontrarlo en el artículo 13 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en donde se establecen las siguientes hipótesis, a saber: (i) si la persona que se opone a la restitución demuestra que la persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia o posteriormente aceptó el traslado o retención; (ii) si la persona que se opone a la restitución demuestra que existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o lo ponga en una situación intolerable; o (iii) si se comprueba que el propio menor se opone a la restitución. Al respecto, se considera importante destacar que, a diferencia de aquella establecida en el artículo 12, estas excepciones no se encuentran sujetas a una condición temporal de ningún tipo, por lo que pueden ser alegadas en cualquier momento del procedimiento de restitución. Sin embargo, al igual que sucede con la causal relativa a la integración al nuevo ambiente, esta Primera Sala considera que se trata de excepciones claramente extraordinarias y que la carga de la prueba para demostrar plenamente su actualización recae exclusivamente en quien se opone a la restitución del menor, pues existe una presunción de que el interés superior del menor es protegido mediante la restitución a su lugar de origen.

6. Lo anterior se desprende incluso de lo sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. LXX/2015 (10a.), registro 2008499, del texto siguiente:
- SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EL SISTEMA PREVISTO POR EL CONVENIO DE LA HAYA BUSCA PROTEGER AL MENOR DE LOS EFECTOS PERJUDICIALES QUE GENERA ESTE TIPO DE CONDUCTAS.** El Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores fue adoptado el 25 de octubre de 1980, en el marco de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, y constituye un importante esfuerzo de la comunidad internacional para la protección de los menores de edad, de

los efectos perjudiciales que puede ocasionar un traslado o retención ilícita en el plano internacional, al establecer procedimientos que permiten garantizar su restitución inmediata al Estado en el que tengan su residencia habitual. Así, es claro que el mencionado Convenio se erige como un instrumento para garantizar la tutela del interés del menor y el ejercicio efectivo del derecho de custodia. En este sentido, los Estados que participaron en la creación del Convenio advirtieron que aquellas personas que cometen esta acción de trasladar o retener ilícitamente a un menor, generalmente buscan que su acción sea legalizada por las autoridades competentes del Estado en el que se refugian, por lo que consideraron que un medio eficaz para disuadirlos consistía en que sus acciones se vieran privadas de toda consecuencia práctica y jurídica. En consecuencia, como se desprende de la redacción de su artículo 1, el Convenio de La Haya consagra entre sus objetivos el restablecimiento del *status quo*, mediante la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de forma ilícita al país en donde residían; es decir, regresándolos a su entorno habitual donde se deberá decidir respecto a los derechos de custodia, en términos de lo establecido en el artículo 8 del Convenio.

7. Así lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis 1a. CCLXXXI/2013 (10a.), registro 2004673, y 1a. CCLXXXII/2013 (10a.), registro 2004672, cuyo texto es: **CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA.** Si bien es cierto que la citada Convención, adoptada en la ciudad de La Haya, Países Bajos, el 25 de octubre de 1980, hace referencia al procedimiento que puede seguirse de manera urgente ante la autoridad judicial o administrativa competente para lograr la restitución inmediata del menor que ha sido sustraído, también lo es que únicamente provee los lineamientos generales o básicos que deben observarse en aquél sin regularlo expresamente; de ahí que no haga referencia

al medio de comunicación procesal (emplazamiento o citación) a través del cual debe informarse al sustractor de un menor el procedimiento que se sigue en su contra y sus consecuencias. Sin embargo, ello no implica una vulneración al derecho fundamental de audiencia, pues al ser un tratado multilateral, cada Estado contratante tiene su propia normativa, por lo que resulta conveniente que el procedimiento se siga conforme a la prevista para cada Estado; no obstante, éste debe respetar el derecho de audiencia, pues de los artículos 7, inciso a), 12, 13 y 20 de la propia Convención, se advierte que antes de tomar cualquier decisión sobre la restitución del menor, el sustractor debe ser escuchado, no sólo por respeto al derecho de referencia, sino porque, además, atendiendo al interés superior del menor, dicha Convención no desconoce que en algunas ocasiones su traslado o la negativa a restituirlo podría estar justificado; esto es, dichos numerales prevén implícitamente el deber de dar intervención al sustractor para que comparezca a ese procedimiento, y tratar de llegar a una solución amigable que garantice la restitución voluntaria del menor y, en caso de no ser así, pueda oponerse a la restitución ofreciendo las pruebas conducentes para demostrar que ésta no es posible, entre otras cosas porque: a) por el tiempo transcurrido el menor ya se integró a su nuevo medio; b) la persona, institución u organismo que tenía a su cargo el menor, no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue sustraído; c) la persona, institución u organismo que tenía a su cargo al menor había consentido o posteriormente consintió su traslado o retención; d) existe un grave riesgo de que la restitución del menor ponga en peligro su salud psicológica o emocional o de cualquier otra manera lo ponga en una situación intolerable; e) el propio menor se oponga a la restitución, cuando éste ha alcanzado un grado de madurez apropiado para tener en cuenta sus opiniones; y, f) los derechos fundamentales del Estado requerido en materia de protección de derechos humanos y las libertades fundamentales no lo permitan.

Así, la citada Convención prevé bases suficientes para que la autoridad judicial o administrativa que en auxilio de la autoridad central resulte competente para llevar a cabo el procedimiento de restitución, pueda emplazar al sustractor del menor, haciéndole de su conocimiento el alcance de ese procedimiento, la posibilidad que tiene de llegar a una solución amigable en la que puede permitir la restitución voluntaria del menor y, en su caso, las causas por las cuales puede negarse a su restitución inmediata, así como la posibilidad que tiene de ofrecer las pruebas necesarias para acreditarlas.

CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA. Si bien es cierto que la citada Convención, adoptada en la ciudad de La Haya, Países Bajos, el 25 de octubre de 1980, no establece un recurso o medio de defensa a través del cual puedan combatirse los actos de autoridad emitidos en el procedimiento que regula para lograr la restitución internacional de un menor, también lo es que las resoluciones emitidas en aquél pueden ser objeto de análisis a través del juicio de amparo, el cual constituye un recurso extraordinario de rápida y sencilla tramitación que puede lograr la restitución de los derechos humanos que se estimen vulnerados en las determinaciones o resoluciones emitidas en ese procedimiento y que constituyan el acto reclamado. Así, la existencia del juicio de amparo y el hecho de que la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores no prohíba la impugnación de las determinaciones o resoluciones emitidas en el procedimiento que regula, es suficiente para considerar que dicho instrumento internacional no vulnera el derecho fundamental de acceso a la justicia, en tanto prevé un procedimiento que permite la posibilidad del recurso.

8. Pues en términos del artículo 8º de la Convención la función de la intervención de las autoridades centrales es garantizar la restitución del menor.

9. Así lo ha sustentado la Primera Sala de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación en la tesis 1a. LXXI/2015 (10a.), registro 2008500, del contenido siguiente:

SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EXISTE UNA PRESUNCIÓN DE QUE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SUSTRAIÓ SE VE MAYORENTMENTE PROTEGIDO CON SU RESTITUCIÓN INMEDIATA AL PAÍS DE ORIGEN. Como se desprende del preámbulo del propio Convenio de La Haya, el principio de interés superior del menor tiene una "importancia primordial" en todas las cuestiones relativas a la custodia, y entre las manifestaciones más objetivas de lo que constituye este interés superior del menor, se encuentra su derecho a no ser trasladado o retenido ilícitamente en perjuicio de su integridad física y psicológica. En consecuencia, es claro que es el principio de interés superior del menor el que inspira toda la regulación de sustracción de menores y constituye un parámetro para su aplicación. Tomando esto en consideración, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el principio general previsto por el Convenio de La Haya, en el sentido de que las autoridades del Estado receptor deben asegurar la restitución inmediata del menor sustraído, es acorde con el principio de interés superior del menor previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país. Lo anterior, pues existe una presunción de que este interés superior de los menores involucrados se ve mayormente protegido y beneficiado mediante el restablecimiento de la situación previa al acto de sustracción, es decir, mediante la restitución inmediata del menor en cuestión, salvo que quede plenamente demostrada —por parte de la persona que se opone a la restitución— una de las causales extraordinarias señaladas en los artículos 12, 13 y 20 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en cuyo caso es evidente que el derecho de un menor a no ser desplazado de su residencia habitual deberá ceder frente a su derecho a no ser sujeto a mayores afectaciones en su integridad física y psicológica, en atención al propio principio de interés superior del menor.

10. Artículo 11. Las autoridades judiciales o administrativas de los Estados Contratantes actuarán con urgencia en los procedimientos para la restitución de los menores.

Si la autoridad judicial o administrativa competente no hubiera llegado a una decisión en el plazo de seis semanas a partir de la fecha de iniciación de los procedimientos, el solicitante o la Autoridad Central del Estado requerido, por iniciativa propia o a instancias de la Autoridad Central del Estado requirente tendrá derecho a pedir una declaración sobre las razones de la demora.

Si la Autoridad Central del Estado requerido recibe una respuesta, dicha Autoridad la transmitirá a la Autoridad Central del Estado requirente o, en su caso, al solicitante.

11. Al caso es aplicable en forma analógica lo sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. IX/2015 (10a.), registro 2008436, del texto siguiente:

RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE ERICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. De conformidad con el precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconvenencialidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un

medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma testitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se fijen requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo.

12. Afirmación que incluso se corrobora con lo sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien señaló que respecto de esta clase de resoluciones se actualiza una excepción al principio de definitividad, por lo que de proceder algún recurso ordinario en contra de la sentencia que resuelva sobre la restitución del menor, el quejoso puede acudir de inmediato al juicio de amparo sin necesidad de agotar previamente el recurso que legalmente proceda, pues ello salvaguarda en mayor medida el interés superior del menor al facilitarse su restitución inmediata a su lugar de origen.

Lo anterior deriva de la tesis 1a. LVIII/2017 (10a.), registro 2014575, cuyo contenido es el siguiente:

EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA CUANDO EL ACTO RECLAMADO DERIVA DE UN PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. Es propósito de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, garantizar que el menor trasladado o retenido de manera ilícita en cualquiera de los Estados contratantes, sea restituido de manera inmediata al país en donde residía, en tanto que existe la presunción

de que el interés del menor se ve mayormente protegido y beneficiado mediante el restablecimiento inmediato de la situación previa al acto de sustracción o retención, por ser él quien resiente en mayor medida los perjuicios de la sustracción o la retención ilegal, por tanto el tiempo para resolver la petición de restitución por la sustracción o retención ilegal de un menor es fundamental para cumplir con el propósito o finalidad de la Convención, y si bien no se establece un procedimiento especial para el trámite de la petición, en su artículo 2, se ordena que el procedimiento que en su caso se siga, sea urgente. En razón de lo anterior se justifica que en contra de la sentencia o resolución dictada en los procedimientos seguidos en las diversas entidades federativas, se pueda acudir de manera inmediata al juicio de amparo, sin necesidad de agotar el recurso ordinario que la ley respectiva aplicada al procedimiento señale, pues es evidente que el trámite de ese recurso puede representar un retraso en la resolución final del asunto; lo que no contribuye al fin que persigue la Convención. Atendiendo a ello, donde el compromiso internacional radica en tramitar de manera urgente la petición de restitución, a fin de resolver lo más pronto posible la misma, se justifica que de manera inmediata se acuda al amparo sin necesidad de agotar el recurso ordinario correspondiente, por lo anterior, y en términos de lo previsto en la fracción XVIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo cuando el acto reclamado deriva de un asunto de restitución internacional.

13. Al respecto véase: Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, 7^a ed., México, Harla, 1995, pp. 180-184.
14. Artículo 118. En los casos en que el quejoso impugne la aplicación por parte de la autoridad responsable de normas generales consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Plenos de Circuito, el informe con justificación se reducirá a tres días improrrogables, y la celebración de la audiencia se señalará dentro de diez días contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda.

SERIE JUSTICIA Y DERECHO

-
- 24** Tercera Reunión Nacional, Red de Jueces Orales, Civiles y Mercantiles, CONATRIB.
-
- 23** La importancia de la psicología en la implementación de justicia.
-
- 22** 2^a Reunión de la Red Nacional de Jueces Orales Civiles y Mercantiles.
-
- 21** Seminario sobre responsabilidades de los servidores públicos en el Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.
-
- 20** 1er Congreso Internacional“El Pluralismo Jurídico y el ejercicio de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas”.
-
- 19** Congreso de Ciencias Forenses.
-
- 18** 1^a Reunión Nacional de la Red de Jueces Orales Civiles y Mercantiles Conatrib.
-
- 17** Textos en torno al Código Nacional de Procedimientos Penales
-
- 16** Género y Escuela Judicial.
-
- 15** Nueva Ley de Amparo.
-
- 14** Análisis sobre la trata de personas.
-
- 13** Consecuencias del divorcio en la pareja y los hijos.
-
- 12** Principio de Inocencia en el nuevo Sistema Penal Acusatorio.
-
- 11** Oralidad civil-mercantil: audiencia preliminar y audiencia de juicio.
-
- 10** Sistema de Justicia para Adolescentes en el Distrito Federal.

9 Lenguaje ciudadano y Derechos de las víctimas: Hacia una justicia comprensible para todos.

8 Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos: Un enfoque en la administración de justicia.

7 Escuela Judicial: Su papel estratégico en la administración de la Justicia.

6 La figura del Juez de Ejecución en el nuevo Sistema Penal Mexicano.

5 Red Mexicana de Cooperación Judicial para la Protección de la Niñez.

4 Sistema Penal Acusatorio en materia ambiental.

3 Temas de Narcomenudeo.

2 Cooperación Judicial para la protección de la niñez.

1 El Derecho de Europa y de América Latina.



Puntos de venta:

- Claudio Bernard núm. 60, planta baja, colonia Doctores, delegación Cuauhtémoc. Ciudad de México.
- Av. Juárez núm. 8, planta baja, colonia Centro, delegación Cuauhtémoc. Ciudad de México.
- Río de la Plata núm. 48, planta baja, colonia y delegación Cuauhtémoc. Ciudad de México.

Horarios:

Lunes a jueves de 9:00 a 15:00
y viernes de 9:00 a 14:00 horas.

Serie Justicia y Derecho, no. 25.

Séptima Reunión de la Red Mexicana
de Cooperación Judicial para
la Protección de la Niñez.

Se terminó de imprimir en diciembre de 2017
en los talleres de Programe S.A. de C.V.,
en Unión número 25 (Bodega), colonia
Tlaxtilco, delegación Azcapotzalco,
C.P. 02860, Ciudad de México. Diseño
y formación: **Talia Sofía Soto Lemus**.
Editora: **Pilar Jiménez Trejo**. Asistencia editorial:
Karina Castañeda Barrera y **Karen Yemeni**
Sánchez Gallegos. Tiraje: 1,000 ejemplares.