INFORME RELATIVO AL PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DEL NIÑO RM y LA NIÑA DM

I. ANTECEDENTES

El 22 de enero de 1992, el Estado ecuatoriano suscribió el Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980, Sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores[1], el 01 de abril del mismo año, entró en vigor dicho convenio.

El Ecuador, con la finalidad de cumplir con las obligaciones derivadas del Convenio, estableció una oficina técnica especializada, a la cual, el mismo instrumento denomina "AUTORIDAD CENTRAL".

El concepto de Autoridad Central y su utilización surgen como una respuesta a la necesidad de simplificar procedimientos y agilizar la cooperación internacional.

Con base en esta figura, al ratificar un Tratado sobre cooperación (o que contenga normas sobre la materia), cada Estado designa una Autoridad Central encargada del diligenciamiento de las solicitudes que se intercambien.

Por lo tanto, cada Estado signatario posee una Autoridad Central que recibirá todos los pedidos emanados de los órganos competentes de su país y los remitirá a la Autoridad Central del país al cual va dirigida la solicitud de cooperación. Del mismo modo, por intermedio de las Autoridades Centrales de otros países, ese tipo de requerimientos son recibidos y presentados ante el órgano jurisdiccional competente a fin que este ejecute la medida solicitada, en caso de calificar procedente la demanda.

Las Autoridades Centrales permiten facilitar la celeridad de los pedidos de asistencia, al habilitarse un canal directo entre organismos de diferentes países con competencia y conocimientos en materia de cooperación jurídica internacional.

La Autoridad Central debe cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 7 del Convenio, que son las siguientes:

> (...) a) localizar al menor trasladado o retenido de manera ilícita;
> b) prevenir que el menor sufra mayores daños o que resulten perjudicadas las partes interesadas, para lo cual adoptarán o harán que se adopten medidas provisionales;
> c) garantizar la restitución voluntaria del menor o facilitar una solución amigable;
> d) intercambiar información relativa a la situación social del menor, si se estima conveniente;
> e) facilitar información general sobre la legislación de su país relativa a la aplicación del Convenio;

1 A lo largo del texto, cuando se utilice la palabra "Convenio" se referirá al Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980, Sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

Dirección: General Robles E3-33 entre Ulpiano Páez y 9 de Octubre
Código postal: 170517 - Quito - Ecuador
Teléfono: 593-2 395 5840 - www.derechoshumanos.gob.ec

Lenín
Toda una Vida
EL GOBIERNO DE TODOS

f) incoar o facilitar la apertura de un procedimiento judicial o administrativo, con el objeto de conseguir la restitución del menor y, en su caso, permitir que se regule o se ejerza de manera efectiva el derecho de visita;
g) conceder o facilitar, según el caso, la obtención de asistencia judicial y jurídica, incluida la participación de un abogado;
h) garantizar, desde el punto de vista administrativo, la restitución del menor sin peligro, si ello fuese necesario y apropiado;
i) mantenerse mutuamente informadas sobre la aplicación del presente Convenio y eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos que puedan oponerse a dicha aplicación. (…) (Subrayado es propio)

II. REPRESENTACIÓN Y ATRIBUCIONES DE AUTORIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

Mediante Resolución Nro. 014-CNNA-2008 de 08 de mayo de 2008, se designó al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), a través de su Secretaría Ejecutiva, como Autoridad Central del Ecuador.

El 09 de abril de 2015, se incorpora en el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), aprobado mediante Acuerdo Ministerial Nro. 000080 de 09 de abril de 2015, el ejercicio de las atribuciones de Autoridad Central, a través de la Subsecretaría de Protección Especial.

Mediante Decreto Ejecutivo Nro.1288 de 03 de enero de 2017, se transfirió del MIES al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos *"(...) la representación y atribución de Autoridad Central para ejecutar los convenios internacionales en materia de restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de amenaza o vulneración de derechos y gestionar las estrategias para su cumplimiento (...)".*

Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 560 de 14 de noviembre de 2018, se designó a la Secretaría de Derechos Humanos como Autoridad Central del Ecuador, en razón de la transformación del MJDHC en la Secretaría de Derechos Humanos.

Mediante Resolución Nro. Resolución Nro. SDH-SDH-2019-0012-R de 07 de agosto de 2019, la Secretaria de Derechos Humanos, Cecilia Chacón, delegó *"(...) a la o el Directora o Director de Acceso Efectivo a la Justicia, Protección y Reparación Integral, de la Secretaria de Derechos Humanos la representación, atribuciones y competencias de Autoridad Central establecidos en los convenios internacionales en materia de restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes".*

El 6 de septiembre de 2019, mediante Memorando Nro. MDT-VSP-2019-0246, el Viceministro de Servicio Público del Ministerio del Trabajo, Mgs. Marco Antonio Larco Romero, aprobó la nueva Estructura Institucional de la Secretaría de Derechos Humanos, cambiando la denominación de la Dirección de Acceso Efectivo a la Justicia, Protección y Reparación Integral en Dirección de Protección, Reparación Integral y Autoridad Central.

Dirección: Gerona Robles E3-?? entre Ulpiano Páez y 9 de Octubre
Código postal: 170517 - Quito - Ecuador
Teléfono: 593 2 3 95 5840 - www.derechoshumanos.gob.ec

Lenín
Toda una Vida
EL GOBIERNO DE TODOS

III. MARCO JURÍDICO

CONVENIO DE LA HAYA DE 25 DE OCTUBRE DE 1980, SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES:

Art. 2.- 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 de que dispongan.

Art. 3.- El traslado o la retención de un menor se considerarán ilícitos:

a) cuando se hayan producido con infracción de un derecho de custodia atribuido, separada o conjuntamente, a una persona, a una institución, o a cualquier otro organismo, con arreglo al Derecho vigente en el Estado en que el menor tenía su residencia habitual inmediatamente antes de su traslado o retención; y

b) cuando este derecho se ejercía de forma efectiva, separada o conjuntamente, en el momento del traslado o de la retención, o se habría ejercido de no haberse producido dicho traslado o retención.

El derecho de custodia mencionado en a) puede resultar, en particular, de una atribución de pleno derecho, de una decisión judicial o administrativa, o de un acuerdo vigente según el Derecho de dicho Estado.

Art. 4.- El Convenio se aplicará a todo menor que tuviera su residencia habitual en un Estado contratante inmediatamente antes de la infracción de los derechos de custodia o de visita. El Convenio dejará de aplicarse cuando el menor alcance la edad de 16 años.

Art. 7.- Las Autoridades Centrales deberán colaborar entre sí y promover la colaboración entre las Autoridades competentes en sus respectivos Estados, con el fin de garantizar la restitución inmediata de los menores y para conseguir el resto de los objetivos del presente Convenio.

Deberán adoptar, en particular, ya sea directamente o a través de un intermediario, todas las medidas apropiadas que permitan:

a) localizar al menor trasladado o retenido de manera ilícita;

b) prevenir que el menor sufra mayores daños o que resulten perjudicadas las partes interesadas, para lo cual adoptarán o harán que se adopten medidas provisionales;

c) garantizar la restitución voluntaria del menor o facilitar una solución amigable;

d) intercambiar información relativa a la situación social del menor, si se estima conveniente;

e) facilitar información general sobre la legislación de su país relativa a la aplicación del Convenio;

Dirección: General Robles E3-33 entre Ulpiano Paez y 9 de Octubre
Código postal: 170517 - Quito - Ecuador
Teléfono: 593-2 395 5840 - www.derechoshumanos.gob.ec

Lenín
Toda una Vida
EL GOBIERNO DE TODOS

f) incoar o facilitar la apertura de un procedimiento judicial o administrativo, con el objeto de conseguir la restitución del menor y, en su caso, permitir que se regule o se ejerza de manera efectiva el derecho de visita;
g) conceder o facilitar, según el caso, la obtención de asistencia judicial y jurídica, incluida la participación de un abogado;
h) garantizar, desde el punto de vista administrativo, la restitución del menor sin peligro, si ello fuese necesario y apropiado;
i) mantenerse mutuamente informadas sobre la aplicación del presente Convenio y eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos que puedan oponerse a dicha aplicación.

Art. 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 instancia 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 recibiera una respuesta, dicha Autoridad la transmitirá a la Autoridad Central del Estado requirente o, en su caso, al solicitante.

Art. 12.- Cuando un menor haya sido trasladado o retenido ilícitamente en el sentido previsto en el artículo 3 y, en la fecha de la iniciación del procedimiento ante la autoridad judicial o administrativa del Estado contratante donde se halle el menor, hubiera 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, aún 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 ambiente.

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 retorno del menor.

Art. 14.- Para determinar la existencia de un traslado o de una retención ilícitos en el sentido del artículo 3, las autoridades judiciales o administrativas del Estado requerido podrá tener en cuenta directamente la legislación y las decisiones judiciales o administrativas, ya estén reconocidas formalmente o no en el Estado de la residencia

Dirección: General Robles E5-[illegible] entre Ulpiano Páez y 9 de Octubre
Código postal: [illegible] Quito - Ecuador
Teléfono: [illegible] www.derechoshumanos.gob.ec

Lenín
Toda una Vida
EL GOBIERNO DE TODOS

habitual del menor, sin tener que recurrir a procedimientos concretos para probar la vigencia de esa legislación o para el reconocimiento de las decisiones extranjeras que de lo contrario serían aplicables.

Art. 17.- El solo hecho de que se haya dictado una decisión relativa a la custodia del menor o que esa decisión pueda ser reconocida en el Estado requerido no podrá justificar la negativa para restituir a un menor conforme a lo dispuesto en el presente Convenio, pero las autoridades judiciales o administrativas del Estado podrán tener en cuenta los motivos de dicha decisión al aplicar el presente Convenio.

Art. 18.- Las disposiciones del presente Capítulo no limitarán las facultades de una autoridad judicial o administrativa para ordenar la restitución del menor en cualquier momento.

Art. 23.- No se exigirá, en el contexto del presente Convenio, legalización ni otras formalidades análogas.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1989

Art. 9.- 1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño. (...)

Art. 11.- 1. Los Estados Partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero.

2. Para este fin, los Estados Partes promoverán la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales o la adhesión a acuerdos existentes.

IV. ELEMENTOS FÁCTICOS RELATIVOS AL CASO

Con base en el expediente que reposa en la Dirección de Protección, Reparación Integral y Autoridad Central del Ecuador de la Secretaría de Derechos Humanos, se pueden identificar los siguientes elementos:

El 10 de septiembre de 2013, el Ministerio de Justicia de Italia, Autoridad Central de Italia, recepta la solicitud de restitución internacional realizada por el señor Mauro Mancaniello,

Dirección: General Robles E3-33 entre Ulpiano Páez y 9 de Octubre
Código postal: 170517 Quito - Ecuador
Teléfono: 593-2 395 5840 www.derechoshumanos.gob.ec

Lenín
Toda una Vida
EL GOBIERNO DE TODOS

de nacionalidad italiana, con pasaporte Nro. AA1120501. El señor Mancaniello es padre del niño Robin Mancaniello de 3 años, 4 meses de edad, nacido en Milán el 06 de mayo de 2010, con pasaporte Nro. Nro.YA5152855; y la niña Débora Mancaniello, de 1 año, 6 meses, nacida en Milán el 20 de marzo de 2012, con pasaporte Nro. YA5153086. Los niños ingresaron a Ecuador el 20 de julio de 2013, con su madre, la señora Cecilia Elizabeth Orellana Calderón, de nacionalidad ecuatoriana, con pasaporte Nro. 0703421024. Esta solicitud fue dirigida al CNNA, Autoridad Central del Ecuador a dicha fecha.

El 21 de octubre de 2013, el Secretario Ejecutivo Nacional del CNNA, Álvaro Sáenz Andrade, avocó conocimiento de la solicitud presentada por la Autoridad Central de Italia, mediante providencia Nro. AC-EC-030-2013, entre otros, con base en los siguientes considerandos:

> *1) que de la documentación remitida a esta Autoridad se desprende que los niños Robin y Debora Mancaniello han tenido su residencia habitual en Italia; 2) que los niños están retenidos de manera ilícita en el Ecuador por su madre, Cecilia Elizabeth Orellana Calderón, impidiendo a su padre tener relación con su hijos desde septiembre de 2013; que el Ecuador ha ratificado el Convenio de la haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores de 25 de octubre de 1980 (...).*

Asimismo, en respuesta al Oficio Nro. CNNA-SEN-2013-1207-OF de 21 de octubre de 2013, el 22 de octubre de 2013, la Coordinadora de la Unidad de Servicios de Apoyo Migratorio de Pichincha remitió al CNNA los movimientos migratorios de los niños Robin y Debora Mancaniello y de la señora Cecilia Elizabeth Orellana Calderón.

En atención al Oficio Nro. CNNA-SEN-2012-1206-OF de 21 de octubre de 2013, el 04 de noviembre de 2013, mediante Oficio Nro. 2013-2474-DINAPEN, el Director Nacional de la DINAPEN, Coronel Víctor Hugo Vinueza, anexó el informe de 31 de octubre de 2013, suscrito por el agente de DINAPEN Marco Álvarez, el cual refiere diversas actividades realizadas respecto a la restitución internacional de los niños Robin y Debora Mancaniello; y se informa que localizó y tomó contacto con la señora Cecilia Orellana, madre de los niños.

El 14 de noviembre de 2013, el padre de los niños, señor Mauro Mancaniello, otorgó una procuración judicial a los abogado Fernando Xavier Flores, con matrícula 17-2010-417, y Juan Esteban Espinosa, con matrícula 17-2010-36, a fin que lo representen *"(...) ante cualquier autoridad, ya sea judicial, administrativa, arbitral, mediadora, extrajudicial o particular"*.

Con sus abogados particulares, el señor Mauro Mancaniello demandó la restitución internacional de los niños. En ese sentido, mediante sentencia notificada el 22 de febrero de 2014, el Juzgado de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Provincia del El Oro, resolvió la causa Nro. 2014-0004 por restitución internacional de los niños Robin y Debora Mancaniello; y declaró a lugar la demanda de restitución internacional; por lo cual, dispuso la restitución inmediata de los niños Robin y Debora Mancaniello.

Dirección: General Robles E3-53 entre Ulpiano Paez y 9 de Octubre
Código postal: 170517 - Quito - Ecuador
Teléfono: 593-2 395 5840 - www.derechoshumanos.gob.ec

Lenín Toda una Vida
EL GOBIERNO DE TODOS

En tal virtud, el abogado Fernando Flores remitió el oficio S/N al CNNA, en el cual le solicitó realizar las siguientes diligencias:

1. *Oficiese al Ministerio de Justicia de Italia informando sobre la Restitución de los menores Robin y Debora Mancaniello, a efectos de que tomen las acciones administrativas pertinentes;*
2. *Oficiese a la embajada de Italia en virtud de que emitan las visas o permisos correspondientes para el retorno de los menores Robin y Debora Mancaniello; Dígnese en notificarnos el momento en que esté lista la documentación para el retorno de los menores a Italia para realizar la compra de los respectivos pasajes aéreos;*
3. *Oficiese a la Dirección Nacional de Policía Especializada para niños y niñas adolescentes DINAPEN, en virtud de que con anticipación al viaje de retorno de los menores Robin y Debora Mancaniello, escolten a los menores desde su ubicación actual en la ciudad de Machala hasta su ingreso al avión de regreso a Italia.*
4. *Dígnese e designar un agente del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia quien acompañará a os menores hasta su destino en Italia en el evento de que su madre la Sra. Cecilia Orellana no desee o se niegue a viajar al país de Italia.*

El 27 de agosto de 2014, la Autoridad Central de Italia solicitó a la Autoridad Central de Ecuador emprender las acciones de colaboración oportunas para garantizar la pronta y efectiva ejecución de la orden de restitución.

Mediante correo electrónico de 04 de noviembre de 2014, el MIES, Autoridad Central del Ecuador a dicha fecha, solicitó a la Autoridad Central de Italia que confirmen si los niños se encuentran con el padre en Italia.

V. ANÁLISIS CASO

Conforme lo hallado en el expediente del caso y conforme se refiere en el apartado de elementos fácticos, la Autoridad Central de Italia remitió la solicitud de restitución internacional a la Autoridad Central del Ecuador de aquel entonces. En ese sentido, se identifica en el expediente la constancia de ingreso a Ecuador de los niños y la madre, a través del sellado en los pasaportes; se verifica en la carta de identidad de los niños que el señor Mauro Mancaniello es el padre; lo propio se incluye en el formulario de restitución internacional remitido por la Autoridad Central de Italia, en la que el señor Mancaniello manifiestó lo siguiente:

> *Después de 40 días de vacaciones, la señora Orellana Calderón con nuestros dos hijos menores de edad, Mancaniello Robin e Mancaniello Iris, debería haber regresado a Italia el día 5 de septiembre de 2013 al Aeropuerto de Milano Linate, como concordado y como demuestra el documento adjunto con nombre, fechas y horarios del regreso y número del billete vendido.*

De lo señalado, la Autoridad Central del Ecuador de aquel entonces halló los presupuestos necesarios para avocar conocimiento del caso, esto es: Solicitud de restitución internacional

Dirección: General Robles E3-33 entre Ulpiano Páez y 9 de Octubre
Código postal: 170517 - Quito - Ecuador
Teléfono: 593-2 395 5840 - www.derechoshumanos.gob.ec

Lenín
Toda una Vida
EL GOBIERNO DE TODOS

en la que se determine que el solicitante es uno de los progenitores; que los niños hayan sido trasladados sin autorización del progenitor solicitante o que el plazo para retorno haya fenecido; que la residencia habitual de los niños se encontraba en Italia o el cumplimiento de la siguiente determinación del Convenio de la Haya:

> ***Art. 12.-*** *Cuando un menor haya sido trasladado o retenido ilícitamente en el sentido previsto en el artículo 3 y, en la fecha de la iniciación del procedimiento ante la autoridad judicial o administrativa del Estado contratante donde se halle el menor, hubiera 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.*

Una vez que la Autoridad Central del Ecuador avocó conocimiento, dispuso en la misma providencia que se oficie:

> *(...) a las autoridades de la Dirección General de Migración a fin de que procedan a informar el movimiento migratorio de los niños Robin y Debora Mancaniello y de la madre Cecilia Elizabeth Orellana Calderón; debiendo dichos organismos remitir los informes respectivos a la Autoridad Central del Ecuador.*

Al respecto, consta el cumplimiento por parte del Ministerio del Interior, el cual remitió al CNNA los movimientos migratorios el 22 de octubre de 2013. Por otra parte, el CNNA realizó la solicitud de búsqueda y localización a DINAPEN, institución que brindó respuesta el 04 de noviembre de 2013, mediante Oficio Nro. 2013-2474-DINAPEN; e informó que se ubicó a la madre de los niños y se estableció contacto.

Una vez realizado este procedimiento, en distintos casos, la Autoridad Central cumple con la función de entablar el proceso judicial de restitución internacional en contra del progenitor que presuntamente ha trasladado o retenido de manera ilícita a una niña, niño o adolescente; este proceso judicial es patrocinado por la Defensoría Pública. Sin embargo, también el solicitante puede optar por contratar los servicios de abogados particulares; según lo determina el artículo 29 del Convenio de la Haya, al siguiente tenor:

> *El presente Convenio no excluirá que cualquier persona, institución u organismo que pretenda que ha habido una violación del derecho de custodia o del derecho de visita en el sentido previsto en los artículos 3 o 21, reclame directamente ante las autoridades judiciales o administrativas de un Estado contratante, conforme o no a las disposiciones del presente*
> *Convenio.*

En el presente caso, el señor Mauro Mancaniello optó por el patrocinio de abogados particulares, en cuyo caso la Autoridad Central del Ecuador no interviene en el proceso judicial.

Dirección: General Rotules E1-53 entre Ulpiano Paez y 9 de Octubre
Codigo postal: 170517 / Quito - Ecuador
Telefono: 593-2 396 5840 www.derechoshumanos.gob.ec

Lenín
Toda una Vida
EL GOBIERNO DE TODOS

Finalmente, una vez emitida la sentencia, la Autoridad Central del Ecuador y la Autoridad Central de Italia mantuvieron contacto a fin de coordinar el retorno de los niños, el cual tuvo lugar entre el 31 de octubre y 01 de noviembre de 2014.

Andrea Verónica Álvarez Morquecho **Directora de Protección, Reparación Integral y Autoridad Central**

Dirección: General Robles E3-33 entre Ulpiano Paez y 9 de Octubre
Código postal: 170517 - Quito - Ecuador
Teléfono: 593-2 395 5840 - www.derechoshumanos.gob.ec

Lenín
Toda una Vida
EL GOBIERNO DE TODOS