

17 de mayo de 2024

**Nancy Hernández López**  
**Presidenta**  
**Corte Interamericana de Derechos Humanos**  
**Avenida 10, Calles 45 y 47 Los Yoses, San Pedro de Montes de Oca**  
**San José, Costa Rica**

Honorable Presidenta y demás juezas y jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo “la Corte” o “la Corte IDH”):

Desde el Observatorio Paola Guzmán Albarracín nos dirigimos a ustedes con el objetivo de presentar un *amicus curiae* en el marco del proceso de supervisión de sentencia del caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador. Esperamos que este brinde información valiosa a la Honorable Corte para monitorear el estado de implementación del referido fallo.

Con muestras de mi más alta consideración y estima,



María Helena Carbonell

Secretaria Técnica

Observatorio Paola Guzmán Albarracín

**Corte Interamericana de Derechos Humanos**

**Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador**

**Amicus Curiae del Observatorio Paola Guzmán Albarracín**

**Mayo, 2024**

## Tabla de contenidos

Introducción .....	3
<b>1. Presentación del Observatorio Paola Guzmán Albarracín .....</b>	<b>3</b>
1.1. Sobre el Observatorio Paola Guzmán Albarracín .....	3
<b>2. Retos en el cumplimiento de la sentencia .....</b>	<b>4</b>
2.1. Análisis de la “ <i>Política Pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo (2023-2030)</i> ” .....	4
A) Antecedentes y estructura de la “ <i>Política Pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo (2023-2030)</i> ” .....	4
B) Contenido general de los ejes de la política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo (2023-2030) .....	5
C) Análisis de la política pública a la luz de los estándares relacionados con violencia en ámbito educativo desarrollados por la Corte IDH en su jurisprudencia.....	6
2.2. Sentencia No. 376-20-JP/21 como obstáculo para la erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo.....	15
A) Antecedentes de la sentencia No. 376-20-JP/21.....	16
B) Decisión .....	17
C) Sobre la justicia restaurativa en casos de violencia sexual en el ámbito educativo .....	19
D) Escenario fáctico y nudos críticos.....	22
E) Conclusión .....	24
2.3. La realidad de la violencia sexual en el Ecuador: indicadores sobre violencia sexual en el ámbito educativo. ....	24
A) Datos del MINEDUC .....	26
B) Datos de la Fiscalía General del Estado .....	30
C) Datos del Consejo de la Judicatura .....	32
<b>3. Contexto político y social de Ecuador.....</b>	<b>32</b>
3.1. Contexto político .....	32
3.2. Contexto social del Ecuador .....	35
A) La escalada de la violencia .....	35
B) .....	39
C) Las condiciones socioeconómicas actuales .....	40
<b>Conclusiones .....</b>	<b>43</b>

## Introducción

El 20 de junio de 2020, la Corte IDH dictó la sentencia de fondo, reparaciones y costas en el *caso Paola Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador*. La Corte IDH determinó la responsabilidad internacional del Estado por la violencia sexual sufrida por Paola Guzmán en el colegio en el que asistía y que estuvo relacionada con su suicidio; y, la violación de la protección judicial, las garantías judiciales y la integridad en perjuicio de su madre y hermana.<sup>1</sup>

En la sentencia, se ordenaron las siguientes medidas de reparación:

- Realizar las publicaciones indicadas en la sentencia. (i)
- Otorgar, en forma póstuma, el grado de Bachiller a Paola del Rosario Guzmán Albarracín.
- Declarar un día oficial de lucha contra la violencia sexual en las aulas. (ii)
- Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional. (iii)
- Pagar las cantidades fijadas en la sentencia por concepto de indemnización del daño material e inmaterial y por concepto de costas y gastos. (iv)
- Brindar gratuitamente, y de forma inmediata, oportuna, adecuada y efectiva, tratamiento psicológico y/o psiquiátrico a Petita Albarracín y Denisse Guzmán. (v)
- Identificar y adoptar medidas para tratar la violencia sexual en el ámbito educativo, de conformidad con lo establecido en la sentencia. (vi)

En ejercicio de su competencia de supervisión de cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en sus sentencias, la Corte IDH emitió una resolución el 23 de septiembre de 2021 en la que declaró el cumplimiento de las medidas (i) a (iv). Igualmente, determinó que están pendientes de cumplir las medidas (v) y (vi).

Es en el marco de esta etapa procesal, el Observatorio Paola Guzmán Albarracín comparece en calidad de *amicus curiae* y presenta este documento que está estructurado en tres secciones. La primera de ellas consiste en la presentación del Observatorio Paola Guzmán Albarracín y la calidad en la que comparece; en la segunda se discuten los nudos críticos que el Observatorio ha identificado en relación con el cumplimiento de la sentencia del caso *Paola Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador*; y, la tercera contiene un análisis del contexto político y social del Ecuador.

## 1. Presentación del Observatorio Paola Guzmán Albarracín

### 1.1. Sobre el Observatorio Paola Guzmán Albarracín

El Observatorio Paola Guzmán Albarracín está constituido por catorce organizaciones de la sociedad civil y la academia de la región y sus principales objetivos son monitorear el estado de cumplimiento de la sentencia del caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador e impulsar los estándares desarrollados en el fallo en el resto de los países de la región. El 24 de agosto de 2022,

---

<sup>1</sup> Corte IDH, Caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de junio de 2020, Serie C No. 405.

el Observatorio comunicó su creación a la Corte IDH quien aceptó su participación en el proceso de supervisión de cumplimiento de sentencia en calidad de *amicus curiae*.

## 1.2. Calidad en la que se presenta este escrito

La fase de supervisión de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH es una de las más demandantes debido al estricto escrutinio que se realiza en relación con la ejecución de las diversas medidas ordenadas. Para la etapa de supervisión es preciso un dialogo constante con el Estado y los representantes de las víctimas a fin de verificar en qué momento se encuentra cada de medida.

Las medidas más complejas requieren un proceso largo de actuación por parte del Estado encaminado a dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte. Esta última ha desarrollado varias estrategias para hacer esta evaluación, como audiencias, visitas, entre otras. Adicionalmente, la participación activa de la sociedad civil puede llegar a ser una herramienta fundamental ya que se encuentra en directa relación con la realidad nacional.

En este marco, el Observatorio Paola Guzmán Albarracín presenta el siguiente escrito en calidad de *amicus curiae*, en función de la autorización de la Corte IDH. Este busca ayudar al Tribunal a evaluar la situación *in situ* sobre el cumplimiento de las medidas pendientes de la sentencia del caso Paola Guzmán Albarracín y otras, en particular, respecto de la garantía de no repetición ordenada.

## 2. Retos en el cumplimiento de la sentencia

Esta sección tiene el objetivo de demostrar que en la actualidad persisten problemas estructurales en el abordaje de la erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo. Al respecto, se describirá cómo éstos afectan el cumplimiento de la garantía de no repetición ordenada por la Corte IDH en la sentencia del caso de Paola Guzmán Albarracín.

Para ello, se abordarán tres temas. El primero de ellos corresponde a un análisis de “Política Pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo (2023-2030)”; el segundo, contiene un abordaje un nudo crítico en el cumplimiento de la medida de garantía de no repetición; y, finalmente, el tercero brinda un panorama de la prevalencia de la violencia sexual en ámbito educativo en el Ecuador.

### 2.1. Análisis de la “Política Pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo (2023-2030)”

#### A) Antecedentes y estructura de la “Política Pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo (2023-2030)”

En el marco del proceso de supervisión de cumplimiento de la sentencia del caso Paola Guzmán Albarracín ante la Corte Interamericana, el Estado ecuatoriano creó una Mesa Interinstitucional de trabajo (en adelante “la Mesa”) conformada por el Ministerio de Educación (MINEDUC); el Ministerio de Salud Pública (MSP); el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES); el

Consejo de la Judicatura (CJ); la Fiscalía General del Estado (FGE); la Corte Nacional de Justicia (CNJ); el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional; y, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género. De acuerdo con lo informado por el Estado a la Corte, el objetivo de esta Mesa es coordinar la implementación de la garantía de no repetición ordenada en el punto resolutivo décimo primero del fallo. Producto de las reuniones de esta Mesa, se creó la propuesta de “Política pública para la prevención y erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo 2023-2030” (en adelante “la política pública”).<sup>2</sup>

### **B) Contenido general de los ejes de la política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo (2023-2030)”**

En esta sección consta un resumen de los principales elementos de la política pública. Esta se encuentra construida alrededor de cuatro ejes: (i) prevención; (ii) atención; (iii) acceso a la justicia y reparación integral; (iv) generación de información. En cada sección, se realizará un análisis de los elementos que generan la preocupación del Observatorio.

Eje	Resumen del contenido
Eje de prevención	<p>El eje de prevención está enfocado en 5 objetivos<sup>3</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir a la operativización de los enfoques de derechos humanos y género en el currículo nacional y la implementación de la educación sexual integral en todas las modalidades, niveles y sostenimientos educativos para la prevención de la violencia sexual en el ámbito educativo.</li> <li>- Promover la participación de la comunidad educativa en la prevención de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes.</li> <li>- Promover la formación continua de las y los funcionarios y autoridades de las instituciones responsables del cumplimiento de la política, en género, derechos humanos para fortalecer sus conocimientos actitudes y prácticas en la prevención de violencia sexual en el ámbito educativo y educación sexual integral.</li> </ul>

<sup>2</sup> Procuraduría General del Estado, Informe de cumplimiento de la sentencia del caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador, 14 de marzo de 2022; Informe en respuesta a las observaciones de las representantes, 6 de abril de 2022.

<sup>3</sup> Las estrategias centrales de implementación pueden agruparse en las siguientes:

- La primera de ellas tiene que ver con la educación sexual como herramienta para la prevención de la violencia en el ámbito educativo (cambio normativo para la incluir la obligatoriedad de la educación sexual en los colegios; el fortalecimiento de las capacidades de personas e institucionales para la educación sexual; la elaboración de una estrategia nacional en educación sexual).
- La segunda implica la participación de la comunidad y su rol para prevenir la violencia sexual en el ámbito educativo con un proceso de sensibilización (estrategia comunicacional) y la armonización de los marcos conceptuales y metodológicos que manejan las instituciones involucradas.
- La tercera implica el fortalecimiento institucional desde lo humano (poniendo énfasis en la capacitación de los actores involucrados) a la infraestructura (con la generación de espacios libres y seguros con la participación de niños, niñas y adolescentes y el debido monitoreo de su funcionamiento)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar espacios seguros y libres de violencia en el marco de la prevención de la violencia sexual en el ámbito educativo, especializados para niños, niñas y adolescentes.</li> <li>- Sensibilizar a actores diversos de la comunidad sobre género, derechos humanos, y la prevención de violencia sexual en el ámbito educativo.</li> </ul>
Eje de atención a víctimas	<p>Este eje tiene objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El primero consiste en el fortalecimiento de los departamentos de consejería estudiantil ampliando su personal, capacitándolo y actualizando el modelo de atención.</li> <li>- El segundo tiene como centro el diseño de un flujo de atención especializado.</li> <li>- El tercero busca fortalecer los servicios de atención integral.</li> </ul>
Eje de acceso a la justicia y reparación integral	<p>Este eje cuenta con tres objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El primero es el fortalecimiento de la capacidad de respuesta para garantizar la especialidad y la no revictimización. Para esto, se plantea, entre otros, una estrategia de formación continua con la Fiscalía y la evaluación de los y las operadoras de justicia.</li> <li>- El segundo prevé un trabajo con las Juntas Cantonales de Protección.</li> <li>- El tercero está enfocado en la unificación de criterios referentes a la reparación con el fin de que exista un consenso en los parámetros que serán usados por las diferentes instituciones involucradas en este proceso.</li> </ul>
Eje de generación de información	<p>Si bien se indica que este es un eje transversal en la política pública, no cuenta con información sobre los objetivos y las actividades que se llevarán a cabo para alcanzarlos. De igual manera, no consta el presupuesto con el que se contará para desarrollar este eje.</p>

**C) Análisis de la política pública a la luz de los estándares relacionados con violencia en ámbito educativo desarrollados por la Corte IDH en su jurisprudencia**

***i. Sobre el presupuesto destinado al cumplimiento de las metas dentro de los ejes de la política pública***

En la tabla siguiente consta el presupuesto destinado, en general, para la implementación de la política pública, según el eje.

Eje	Monto	Detalle
Eje de prevención	\$5 251 822.69	Actividades sin detalle del monto y el origen de la asignación presupuestaria.
Eje de atención	\$58 669 517.9	Actividades sin asignación presupuestaria
Eje de acceso a la justicia	no consta presupuesto	Actividades sin monto asignado.

Eje de generación de información	no consta presupuesto	Actividades sin detalle del monto y el origen de la asignación presupuestaria
----------------------------------	-----------------------	---

El **eje de prevención** es aquel que mayor detalle de erogaciones presupuestarias tiene en cuanto al origen y el monto de éstas. Sin embargo, aún constan actividades con rubros “autogestión”<sup>4</sup> y “cooperación internacional”<sup>5</sup> sin el detalle de cuánto es el rubro y de dónde provendrá.

En este sentido, resulta importante hacer una precisión con respecto al eje de prevención desde su componente de educación sexual integral. Este eje guarda estrecha relación con la Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad (“ENEIS”)<sup>6</sup> lanzada por el MINEDUC en agosto de 2023. De acuerdo con el texto de la ENEIS, su meta es que, al 2030, el 39% de instituciones educativas implementan educación integral en sexualidad bajo estándares de calidad; y, que el 39% de estudiantes cuenten con competencias socioemocionales y competencias de deporte, bienestar y vida saludable.

Para la elaboración de este *amicus*, el Observatorio solicitó información al MINEUDC sobre el estado de implementación de la ENEIS. Esta cartera de Estado informó que, en cumplimiento de los objetivos planteados, se han llevado a cabo una serie de actividades<sup>7</sup> según las

<sup>4</sup> Por ejemplo, “Desarrollar y potenciar estrategias de sensibilización para la prevención de la violencia sexual, derechos sexuales reproductivos, educación integral en sexualidad, promoviendo la articulación con otras instancias (sociedad civil o academia, ONGS, instituciones públicas, privadas, etc.)”; “Desarrollar acciones de sensibilización autónomas dirigidas a la comunidad educativa orientadas al cambio de patrones socioculturales que normalizan la violencia y la promoción de la educación integral en sexualidad independiente de las metodologías establecidas por el Ministerio de Educación”; “Construir contenidos especializados para la formación continua de las y los funcionarios, prestadores de servicios y autoridades de las instituciones responsables del cumplimiento de la política, en género, derechos humanos y educación sexual, para fortalecer sus conocimientos, actitudes y prácticas en la prevención de violencia sexual en el ámbito educativo; en coordinación con la academia y organismos de cooperación”.

<sup>5</sup> Por ejemplo, “Implementar la estrategia comunicacional”.

<sup>6</sup> MINEDUC, Acuerdo No. MINEDUC-MINEDUC-2023-00065-A, 23 de octubre de 2023. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/10/MINEDUC-MINEDUC-2023-00065-A.pdf>

<sup>7</sup> Esta información consta en el informe técnico No. DNEDBV-2024-054- IT que fue remitido mediante el Oficio No. MINEDUC-SIEBV-2024-00053-OF, 9 de febrero de 2024, en respuesta pedido hecho por el OPGA, mediante trámite No. MIENDUC-AC-2024-01042-EXT del 1 de febrero de 2024.

En noviembre de 2021, se lanzó el **curso abierto en línea RECONOCE: Oportunidades Curriculares de Educación Integral en Sexualidad**, con el objetivo de afianzar el uso de estos cuadernillos como herramientas para las y los docentes, optimizando tiempos y respondiendo a las dudas, comentarios y necesidades que surgen en la cotidianidad, y de acuerdo con el nivel de desarrollo, edad y nivel educativo de las y los estudiantes. El curso tuvo 40 horas de aprendizaje autónomo, distribuidas en cuatro módulos.

**Recorrido de la Prevención de la Violencia Sexual y Violencia Basada en Género:** Es una metodología interactiva entre pares, para estudiantes a partir de los 12 años, que utiliza el juego vivencial para abordar temáticas como: roles de género, mitos sobre la violencia sexual, consentimiento, derechos sexuales y reproductivos, ruta de actuación frente a situaciones de violencia, entre otros. Tiene como objetivo fortalecer las acciones de información, educación y comunicación que se ejecutan para la prevención y atención de violencia basada en género y violencia sexual, teniendo como líderes a estudiantes.

**Metodología “Para Hacerlo – Rurankapak”:** Herramienta de prevención del embarazo creada por el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) para la implementación de la metodología que se compone de un recorrido

responsabilidades que tiene cada nivel administrativo, según el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación (2012).

Los avances mencionados por el MINEDUC se enmarcan en las actividades que la ENEIS otorga a la planta central de esa cartera de Estado. Concretamente, se trata de “(i)mplementar una estrategia comunicacional de información sobre la Educación Integral en Sexualidad”; “(g)enerar estrategias de formación continua para funcionarios del Sistema Educativo Nacional”. No obstante, la información remitida por el MINEDUC no evidencia los resultados de dichas actividades ni su sostenibilidad presupuestaria en el tiempo.

La relación entre la ENEIS y la política pública, en este eje, se demuestra por puntos coincidentes en la prevención a través del componente de fortalecimiento de capacidades y educación sexual integral. En función de lo anterior, teniendo en cuenta que en la política pública hay actividades concretas que no cuentan con un presupuesto asignado, es necesario que el Estado identifique las actividades coincidentes con el fin de no repetir esfuerzos y optimizar la asignación presupuestaria.

A pesar de que el **eje de atención**, si bien tiene asignado un mayor presupuesto en comparación los otros, tiene varias actividades sin una asignación presupuestaria concreta. Esto afecta la verificación del cumplimiento parcial o total de las metas planteadas y si el monto asignado será o no suficiente para cumplir con ellas.

Algunas de las actividades que no cuentan con un detalle del presupuesto con el que cuentan son:

- Diseñar de un flujo de atención especializada integral a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual en el ámbito educativo y víctimas indirectas en la que se reflejen de manera detallada las acciones que realizan las instituciones que intervienen en esta problemática para la derivación de casos hacia la Fiscalía General del Estado.
- Georreferenciación de servicios de atención especializada integral a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual en el ámbito educativo y víctimas indirectas a nivel nacional.
- Formar continuamente sobre el flujo de atención integral y especializada en casos de violencia sexual en el ámbito educativo a personal de Ministerio de Educación, Salud Pública, Inclusión Económica y Social, Gobierno, Mujer y Derechos Humanos, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, Juntas Cantonales de

---

participativo con ocho estaciones que abordan las siguientes temáticas: 1. Falsas creencias y tabúes, 2. Sexualidad, 3. Salud menstrual, 4. Métodos anticonceptivos, 5. Derechos sexuales y derechos reproductivos, 6. Vulneración de derechos, 7. Violencia basada en género, y 8. Nutrición y cuidados en la adolescencia.

**Guía metodológica de Prevención del Embarazo Adolescente:** Es un instrumento lúdico pedagógico que contiene propuestas de actividades para el personal docente y los Departamentos de Consejería Estudiantil, para trabajar con estudiantes y familias en la prevención del embarazo en niñas y adolescentes.

**Guía de Orientaciones Técnicas para Prevenir y Combatir la Discriminación por Diversidad Sexual e Identidad de Género:** Es una guía que provee recomendaciones a toda la comunidad educativa sobre el trato, basado en derechos, que se debe brindar a la población LGBTI en el ámbito educativo, qué hacer y cómo abordar casos de discriminación y violencia cometidos contra la población LGBTI.

**Recursos Educativos Digitales AMAZE:** En 2022 y 2023, se crearon cincuenta (50) videos que abordan temas como las relaciones saludables, embarazo, pubertad y entre otros.

Protección de Derechos y demás instituciones que proporcionen servicios de atención integral.

- Articular con instituciones de educación superior y otros aliados estratégicos en procesos de cuidado a los equipos que brindan servicios de atención a víctimas de violencia sexual en el ámbito educativo.

En lo que respecta al **eje de acceso a la justicia y reparación integral**, consta que se realizarán las actividades previstas a través del uso del financiamiento propio de cada institución sin precisar el monto exacto que será destinado.

En el **eje de generación de información**, solamente consta que las actividades serán financiadas por fondos que provienen de la cooperación internacional sin precisar su origen específico ni el monto exacto. Además, no se especifica si ya se cuenta con esos fondos o si hubiese que acudir a la cooperación internacional para su obtención.

La falta de claridad en el presupuesto que se destinará a cada actividad dentro de los ejes pone en riesgo la ejecutabilidad de la misma política pública, así como su permanencia en el tiempo hasta 2030. Adicionalmente, el hecho de que muchas de las actividades dependan de la autogestión presupuestaria de cada una de las instituciones afecta la disponibilidad real de recursos en función de cómo la institución ejecute su presupuesto anual, lo que a su vez tendrá un impacto directo en la verdadera capacidad de implementación que tenga la política.<sup>8</sup>

## ***ii. Sobre el seguimiento a procesos de capacitación sobre herramientas de prevención de violencia sexual***

La Corte IDH ha resaltado la importancia de la capacitación del personal del sector salud que atienda casos de violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes. La capacitación debe ser continua y debe estar dirigido a *“personal de salud que interviene en casos de violencia y violación sexual, así como al personal de apoyo social y familiar que, de forma integral, brinda atención a las víctimas de violencia y violación sexual.”*<sup>9</sup> Las capacitaciones *“deberán impartirse desde una perspectiva de género y de protección de la niñez, tendente a la deconstrucción de estereotipos de género y falsas creencias en torno a la violencia sexual, para asegurar que las*

---

<sup>8</sup> A través de la acción de acceso a la información pública, la ciudadanía puede solicitar información sobre la ejecución presupuestaria, así como el destino de los fondos públicos. Esto permite un proceso de control social sobre el gasto público y asegura la rendición de cuentas por parte del Estado. Esta garantía jurisdiccional consta en el artículo 91 de la CRE en los siguientes términos: *“La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley.”*

<sup>9</sup> Corte IDH, caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350, párr. 394.

*investigaciones y enjuiciamientos de estos hechos se realicen de acuerdo a los más estrictos estándares de debida diligencia.”<sup>10</sup>*

En el eje de prevención existe el componente de fortalecimiento institucional a través de la capacitación de las y los funcionarios que intervienen en los procesos relativos a violencia sexual en el ámbito educativo. Sin embargo, la política pública está enfocada en la capacitación del personal docente sin tener en cuenta otros sectores directamente involucrados. Esto incluye al personal de salud que está ausente dentro del componente de capacitación, a pesar de formar parte de la Mesa Interinstitucional.

---

<sup>10</sup> Ibid., párr. 392, 381 – 384. Sobre este punto, la Corte ha señalado que “(l)as declaraciones y entrevistas, los exámenes médico-forenses, así como las pericias psicológicas y/o psiquiátricas sean llevadas a cabo de forma ajustada a las necesidades de niñas, niños y adolescentes víctimas, y delimiten el contenido de la atención integral especializada para niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual. [Se deberá] tener en consideración que la debida diligencia reforzada implica la adopción de medidas especiales y el desarrollo de un proceso adaptado a las niñas, niños y adolescentes con miras a evitar su revictimización, por lo que deberá incluir, [...] al menos los siguientes criterios: i) el derecho a la información relativa al procedimiento, así como los servicios de asistencia jurídica, de salud y demás medidas de protección disponibles; ii) la asistencia letrada, gratuita y proporcionada por el Estado, de un abogado especializado en niñez y adolescencia, con facultades de constituirse en calidad de parte procesal, oponerse a medidas judiciales, interponer recursos y realizar todo otro acto procesal tendiente a defender sus derechos en el proceso; iii) el derecho a ser oído, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, que conlleve un criterio reforzado de celeridad; iv) el derecho de la niña, niño o adolescente víctima a participar en el proceso penal, en función de su edad y madurez, y siempre que no implique un perjuicio en su bienestar biopsico-social. Para ello, deben realizarse las diligencias estrictamente necesarias y evitarse la presencia e interacción de las niñas, niños y adolescentes con su agresor; v) generar las condiciones adecuadas para que las niñas, niños y adolescentes puedan participar de forma efectiva en el proceso penal mediante las protecciones especiales y el acompañamiento especializado; vi) la entrevista deberá llevarse a cabo por un psicólogo especializado o un profesional de disciplinas afines debidamente capacitado en la toma de este tipo de declaraciones de niñas, niños y adolescentes; vii) las salas de entrevistas otorgarán un entorno seguro y no intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado, que les brinde privacidad y confianza; viii) el personal del servicio de justicia que intervenga deberá estar capacitado en la temática, y ix) deberá brindarse asistencia inmediata y profesional, tanto médica como psicológica y/o psiquiátrica, a cargo de un profesional específicamente capacitado en la atención de víctimas de este tipo de delitos y con perspectiva de género. [...] de considerarse necesaria la realización de un examen médico, el Estado deberá garantizar al menos lo siguiente: i) deberá evitarse, en la medida de lo posible, más de una evaluación física; ii) debe ser realizado por un profesional con amplio conocimiento y experiencia en casos de violencia sexual de niñas, niños y adolescentes; iii) la víctima o su representante legal, según el grado de madurez de la niña, niño o adolescente, podrá elegir el sexo del profesional; iv) el examen debe estar a cargo de un profesional de salud especialista en ginecología infanto-juvenil, con formación específica para realizar los exámenes médicos forenses en casos de abuso y violación sexual; v) deberá llevarse a cabo luego del consentimiento informado de la víctima o de su representante legal, según su grado de madurez, tomando en cuenta el derecho de la niña, niño o adolescente a ser oído, y vi) se realizará en un lugar adecuado y se respetará su derecho a la intimidad y privacidad, permitiendo la presencia de un acompañante de confianza de la víctima. [Se deberá] brindar medidas de protección desde el momento en que el Estado conozca de la violencia sexual, [...] garantice el establecimiento de protecciones especiales y acompañamiento especializado, médico, psicológico y/o psiquiátrico para que las niñas, niños y adolescentes puedan participar de forma efectiva en el proceso penal, evitando la revictimización y conforme a sus vivencias y entendimiento. [Así como] garantizar que se brinde asistencia antes, durante y después de las investigaciones y proceso penal para lograr la reintegración y rehabilitación de las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual. En este sentido, se brindará asistencia inmediata y profesional, tanto médica, psicológica como psiquiátrica a cargo de personal especializado, con perspectiva de género y sin discriminación, para las víctimas y sus familiares, durante el tiempo que sea necesario para lograr la rehabilitación.”

En este sentido, siguiendo lo mencionado en la jurisprudencia de la Corte IDH, las capacitaciones tienen que ampliarse a toda la cadena de protección que se activa en estos casos e incluso abordada la problemática de violencia sexual entre el personal educativo. La visión limitada de la capacitación afecta la respuesta que el Estado debe dar a los casos de violencia sexual en el ámbito educativo, pudiendo generarse una situación de revictimización de las víctimas.

Por otro lado, en la política pública no se establece un mecanismo de seguimiento de los resultados cualitativos de los procesos de difusión y capacitación. Los logros alcanzados llegarán a ser puntuales sin un proceso de seguimiento y monitoreo constante, así como una política para institucionalizarlos y dar continuidad a estas iniciativas. Esta falencia va de la mano con el menor desarrollo del eje de generación de información ya que es de esos procesos llevados a cabo de los cuales se obtendrá parte de la información contemplada en este eje.

### *iii. Sobre la investigación y sanción de casos de violencia sexual en el ámbito educativo*

Por otro lado, en el **eje de acceso a la justicia y reparación integral**, se reporta la existencia de varios sistemas de registro de denuncias relacionadas con actos de connotación sexual dentro y fuera del ámbito educativo. Uno de los objetivos está enfocado en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado, dentro del eje de mejora de la eficiencia de la gestión judicial del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia (objetivo 1). Para esto, se plantea, una estrategia de formación continua para la FGE y los y las operadoras de justicia “*con enfoque de género, derechos humanos, interés superior del niño, reparación integral, normativa sobre violencia sexual en niñas, niños y adolescentes para su aplicación durante los procesos administrativos y judiciales.*”<sup>11</sup> Esta estrategia está enfocada garantizar la especialidad y la no revictimización.

Una estrategia similar está enfocada al trabajo de las Juntas Cantonales de Protección con el “(d)esarrollo de un instrumento único especializado sobre protección de niñas, niños y adolescentes frente a casos de amenaza o violencia sexual (...) que incluya mecanismos efectivos de referencia con Jueces y Juezas”. Esto se acompaña con un proceso de capacitación a los miembros de las Juntas “*para garantizar la emisión de medidas de protección inmediatas y el interés superior de niñas, niños y adolescentes*” y el seguimiento de la aplicación de dicho instrumento.<sup>12</sup> (objetivo 2)

Sin embargo, para el cumplimiento de estos objetivos no se plantean los lineamientos que se deberán seguir en el plan de capacitación, en el contenido que se impartirá ni en la estructura del “*instrumento único especializado*”. Esta falta de información no permitirá evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos.

Cabe señalar que este componente debe estar enmarcado en los estándares sobre administración de justicia en casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes desarrollado por la Corte IDH en su jurisprudencia. Como se demostró en el caso de la madre de Paola, Petita Albarracín, el proceso judicial estuvo plagado de estereotipos de género que afectaron la forma en la que llevó a

---

<sup>11</sup> Política Pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo (2023-2030), pág. 62.

<sup>12</sup> Política Pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo (2023-2030), pág. 63-64.

cabo el proceso y no tuvo en cuenta los estándares en materia de administración de justicia con perspectiva de género y etaria. Esto ocasionó la denegación de justicia y la posterior revictimización de las víctimas o sus familiares que acuden al sistema de administración de justicia.<sup>13</sup>

En función de este caso y otros relacionados con violencia sexual cometida en contra de niños, niñas y adolescente, la Corte IDH ha desarrollado estándares especializados que se presentan a continuación:

<p>Debida diligencia reforzada en la investigación de procesos por violencia sexual en contra de niñas y adolescentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso debe llevarse a cabo sin discriminación alguna, teniendo en cuenta los casos de interseccionalidad entre género y niñez<sup>14</sup>.</li> <li>- La investigación y el proceso deben no deben estar basados en estereotipos de género ni recurrir a preconcepciones sobre roles tradicionales de género.<sup>15</sup></li> <li>- El aparataje judicial debe estar enfocado en crear un ambiente de confianza para la víctima.<sup>16</sup> Debe ser un espacio seguro para la víctima con profesionales capacitados/as.<sup>17</sup></li> </ul>
---	---

<sup>13</sup> Corte IDH, caso Paola Guzmán Albarracín y otras vs Ecuador, párr. 189 – 190.

<sup>14</sup> Corte IDH, caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua, párr. 155-156; Corte IDH. caso Angulo Losada vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 18 de noviembre de 2022. Serie C No. 475, párr. 95; Corte IDH, caso Paola Guzmán Albarracín y otras vs Ecuador, párr. 142.

<sup>15</sup> Corte IDH, caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador, párr. 189, 191-195.

<sup>16</sup> Corte IDH. caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 455

<sup>17</sup> Corte IDH, caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua, párr. 163 y siguientes; caso Angulo Losada vs. Bolivia, párr. 106. En palabras de la Corte IDH: “(i) el proceso se desarrolle en un entorno que no sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado a la edad de la niña, niño o adolescente; (ii) el personal encargado de recibir el relato, incluyendo autoridades fiscales, judiciales, administrativas, personal de salud, entre otras, esté debidamente capacitado en la materia, de modo que la niña, niño o adolescente se sienta respetado y seguro al momento de relatar lo que le sucedió y expresar su opinión y en un entorno físico, psíquico y emocional adecuado, que permita que relate los hechos ocurridos o sus vivencias de la manera que elija, sin la utilización de un lenguaje ofensivo, discriminatorio o estigmatizante por parte del personal; (iii) las niñas, niños y adolescentes sean tratados a lo largo del proceso penal con tacto y sensibilidad, explicándoles la razón y utilidad de las diligencias a llevarse a cabo o la naturaleza de los peritajes a los cuales se le someterá, siempre con base en su edad, grado de madurez y desarrollo, y conforme a su derecho a la información; (iv) las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual tengan respetada su intimidad y la confidencialidad de la información, de ser el caso, evitando en todo momento la participación de estos en una cantidad excesiva de intervenciones o su exposición al público, adoptando las medidas que sean necesarias para evitar su sufrimiento durante el proceso y causarle ulteriores daños; (v) la entrevista con la niña, niño o adolescente víctima de la violencia sexual, la cual debe ser videograbada, se lleve a cabo por un psicólogo especializado o un profesional de disciplinas afines debidamente capacitado en la toma de este tipo de declaraciones, no pudiendo ser interrogada en forma directa por el tribunal o las partes; (vi) las salas de entrevistas otorguen un entorno seguro y no intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado, que les brinde privacidad y confianza a las víctimas, y (vii) que las niñas, niños y adolescentes no sean interrogados en más ocasiones que las estrictamente necesarias, atendiendo a su interés superior, para evitar la revictimización o un impacto traumático.” (citas omitidas)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todo el proceso, desde la investigación inicial hasta la ejecución de la decisión, debe estar basado en el interés superior del niño y en los cuatro principios rectores de todo sistema de protección de niñez.<sup>18</sup></li> </ul>
Medidas especiales de protección durante y después del proceso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso (desde un primero momento) debe tener en cuenta la edad y el grado de desarrollo, madurez de la víctima y la posible relación de poder existente entre perpetrador y la víctima<sup>19</sup>.</li> <li>- La participación informada del niño, niña o adolescente es fundamental para que el proceso se lleve a cabo.<sup>20</sup></li> <li>- Debe haber un acompañamiento de la víctima durante y después del proceso.<sup>21</sup></li> </ul>
Plazo razonable	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teniendo en cuenta el hecho de que la víctima sea una niña o adolescente, así como los derechos afectados, se requiere un criterio reforzado de celeridad en la tramitación de los procesos.<sup>22</sup></li> </ul>

Los estándares mencionados en el cuadro anterior han sido desarrollados por la Corte IDH en el marco de casos relacionados con violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes. La política pública debe estar construida en función de las obligaciones internacionales del Estado en la materia. A pesar de esto, el **eje de acceso a la justicia y reparación integral** no contempla dichos estándares que, en relación con la medida de erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo, son esenciales como guías para el Estado ecuatoriano en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, especialmente en la prevención de nuevas violaciones de derechos humanos.

El tercer objetivo del **eje de acceso a la justicia y reparación integral** consiste en fortalecer la reparación integral a través de la unificación de criterios para definir su alcance en casos de delitos de violencia sexual en el ámbito educativo. Sin embargo, en la política pública no se especifican los conceptos que plantea utilizar ni una metodología para su definición ni uso en las diversas instituciones de la Mesa.

En materia de reparación, la Corte IDH ha desarrollado estándares que no deben ser ignorados a la hora de construir la política pública, sobre todo considerando la temática que la atraviesa. Uno de

<sup>18</sup> Estos son, según la Corte IDH, “el principio de no discriminación, el principio del interés superior de la niña o del niño, el principio de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el principio de respeto a la opinión de la niña o del niño en todo procedimiento que lo afecte, de modo que se garantice su participación.” Corte IDH, caso Angulo Losada vs. Bolivia, párr. 96.

<sup>19</sup> Corte IDH, caso Angulo Losada vs. Bolivia, párr. 149 y siguientes.

<sup>20</sup> Corte IDH, caso Angulo Losada vs. Bolivia, párr. 102; Corte IDH, caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua, párr. 156-158.

<sup>21</sup> Corte IDH, caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua, párr. 194.

<sup>22</sup> Corte IDH, caso Angulo Losada vs. Bolivia, párr. 132; caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua, párr. 284; caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador, párr. 186.

esos estándares es la existencia de un nexo causal entre la violación y la medida ordenada.<sup>23</sup> En el caso de niños, niñas y adolescentes, la reparación debe incorporar una perspectiva de género y niñez, tanto en su formulación como en su implementación.<sup>24</sup> La reparación debe tener como principios centrales el reconocimiento de la víctima (directa o indirecta); el de la flexibilización de la valoración de la prueba y la carga de esta; la participación activa de las víctimas; el de no discriminación; de proporcionalidad y de jerarquía; y, la proporcionalidad entre la medida ordenada/adoptada y la violación sufrida.<sup>25</sup> Las modalidades de reparación que la Corte IDH ha usado son la restitución integral, la compensación, la satisfacción y las garantías de no repetición.<sup>26</sup>

La utilización de estos estándares desarrollados por la Corte IDH y otros organismos de protección de derechos asegurarán, *mutatis mutandi*, una uniformidad en los criterios implementados para el diseño e implementación de las medidas de reparación ordenadas en el ámbito de la justicia nacional. En caso de que no se los tenga en cuenta, puede generarse un escenario de violaciones de derechos humanos por incumplimiento de obligaciones internacionales del Estado, esto es, los estándares que la propia Corte IDH ha desarrollado en la materia.

#### ***iv. Sobre la valoración cualitativa de los resultados del eje de acceso a la justicia y reparación integral***

El eje de acceso a la justicia y reparación integral está alineado a la meta de “*mejorar la eficiencia del sector justicia*” del Plan Nacional de Erradicar de la Violencia y a la meta de aumentar la “*tasa de resolución de causas*” del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, este planteamiento no permite hacer una valoración cualitativa de las posibles mejoras de la resolución de casos en materia de violencia sexual en ámbito educativo.

Debido a la complejidad en la medición del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, incluyendo aquellas que provienen de decisiones judiciales, es preciso utilizar indicadores cuantitativos y cualitativos. Los indicadores de medición que son meramente cuantitativos permiten un análisis pormenorizado de los criterios utilizados

---

<sup>23</sup> La Corte IDH ha establecido que “*las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos*”. Ver: Corte IDH, caso Suárez Peralta vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 163.

<sup>24</sup> Corte IDH, caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador, párr. 215.

<sup>25</sup> Corte IDH, caso Suárez Peralta vs. Ecuador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 190 – 194.

<sup>26</sup> Corte IDH. caso Acosta Calderón vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 148; Corte IDH. caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párr. 180, 194, 213; caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 237; Corte IDH. caso Trujillo Oroza vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr. 98; caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 98; Corte IDH. caso de la Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 226; Corte IDH. caso Aroca Palma y otros vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de noviembre de 2022. Serie C No. 471, párr. 121

para la resolución de casos de violaciones de derechos humanos relacionadas con violencia sexual en el ámbito educativo. Con una medición cuantitativa de alcance de la meta, no es posible verificar la erradicación, por ejemplo, del uso de estereotipos de género y de edad en la administración de justicia.

En relación con el eje de generación de información, es preciso contar con una línea de base sobre el estado actual de la resolución de causas desde un aspecto cualitativo más que cuantitativo. Si bien la información con la que se cuenta actualmente denota la existencia de un grave problema de persistencia de los casos de violencia sexual en el ámbito educativo, no es posible identificar patrones conductuales a profundidad con el fin de tomar acciones concretas para erradicarlos.

En función de lo mencionado a lo largo de este apartado, la política pública debe ser revisada antes de su aprobación por parte de la Secretaría Nacional de Planificación. Por un lado, una revisión es necesaria en lo que respecta a los procesos de seguimiento y levantamiento de información. Las actividades previstas dentro de cada uno de los objetivos de los tres ejes no contemplan un proceso de evaluación cualitativo de los resultados de su implementación. Esto impide valorar el cumplimiento de los estándares en materia de administración de justicia especializada que la Corte IDH ha desarrollado.

Por otro lado, como se mencionó en párrafos anteriores, es necesario incluir los estándares sobre violencia sexual en el ámbito educativo, así como en materia de reparación integral. La política no tiene en cuenta los estándares que han sido desarrollados por la Corte Constitucional del Ecuador (“CC”) que sirven para complementar aquellos que provienen de la Corte IDH y otros organismos internacionales de protección de derechos.

Asimismo, con el fin de que la política pública no quede como un esfuerzo puntual, se requiere incluir un proceso de institucionalización de las iniciativas, en lo que respecta al fortalecimiento de los conocimientos de funcionarios/as públicos/as, no consta una estrategia de institucionalización de los procesos de capacitación llevado a cabo.

Finalmente, es preciso contar con un detalle de las asignaciones presupuestarias de las que se dispondrá para ejecutar los objetivos de la política pública y para que estos sean sostenibles durante todos sus años de implementación hasta 2030.

## **2.2. Sentencia No. 376-20-JP/21 como obstáculo para la erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo.**

El 21 de diciembre de 2021, la CC aprobó la sentencia No. 376-20-JP/21 (*El acoso sexual en la comunidad educativa*).<sup>27</sup> Este apartado tiene el objetivo de analizar, a la luz de los estándares desarrollados por la Corte IDH en su jurisprudencia, los problemas suscitados por la

---

<sup>27</sup> Según el artículo 436(6) de la CRE, una de las competencias de la CC es emitir sentencias que constituyan un precedente jurisprudencial obligatorio. Constitución del Ecuador, artículo 436(6): “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión.”

implementación de dicho fallo. En particular, se analizará cómo esta decisión contraviene de manera directa el cumplimiento de la sentencia del *caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador*.

#### A) Antecedentes de la sentencia No. 376-20-JP/21<sup>28</sup>

En 2019, una estudiante menor de edad del colegio público “Unidad Educativa Primero de Abril” de Latacunga (provincia de Cotopaxi) fue víctima de un acoso sexual por parte de un docente de ese mismo plantel. Frente a esto, en febrero de ese año, el rector del colegio puso la situación en conocimiento de la Dirección Distrital de Educación de Cotopaxi del Ministerio de Educación (“MINEDUC”) y del Departamento de Atención Integral de la Fiscalía General del Estado (“FGE”).

Frente a esto, en febrero de 2019, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos emitió un informe de procedencia del sumario administrativo y dispuso a la Unidad Distrital de Talento Humano que inicie la sustanciación de la causa. Esta última dictó un auto de llamamiento a sumario administrativo en contra del profesor y se abrió el periodo de prueba en el que las partes presentaron las pruebas pertinentes.

En abril de 2019, la Unidad de Talento Humano de la Junta Distrital presentó el informe final del proceso sumario administrativo, en el que se recomendó la sanción de destitución del profesor. La Junta Distrital de Resolución de Conflictos de Latacunga acogió dicho informe y sancionó con la destitución al docente. Frente a esto, el profesor apeló, alegando la nulidad de lo actuado. La apelación fue negada por la Coordinación Zonal de Educación No. 3. Frente a esto, el profesor presentó un recurso extraordinario de revisión. Este fue negado en septiembre de 2019 por el subsecretario para la Innovación Educativa y el Buen Vivir, por delegación de la ministra de Educación.

El 8 de noviembre de 2019, el profesor presentó una acción de protección en contra del MINEDUC por la resolución de destitución de su cargo. Alegó que se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso en las garantías de la motivación de la proporcionalidad de las sanciones. Pidió la declaración de violación de sus derechos, su reintegro al puesto de trabajo que ocupaba y la emisión de disculpas públicas.<sup>29</sup>

El 9 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial Penal, con sede en el cantón Latacunga, aceptó la acción de protección; declaró la vulneración de los derechos al trabajo, a la seguridad jurídica y al debido proceso; dejó sin efecto la resolución administrativa de destitución; y, ordenó la restitución de funciones al profesor y la cancelación de remuneraciones dejadas de percibir.

El MINEDUC apeló dicha sentencia. La apelación fue rechazada por la Corte Provincial de Cotopaxi. Los jueces de segunda instancia indicaron que *“al accionante prácticamente se le impuso un procedimiento previsto en el COGEP, que nunca fue previamente anunciado ni motivado cuando existían normas expresas como la Ley Orgánica de Educación Intercultural y*

---

<sup>28</sup> CC, Sentencia No. 376-20-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 11-53.

<sup>29</sup> CRE, artículo 88.

*su Reglamento y la LOSEP y su Reglamento*”. El MINEDUC presentó una acción extraordinaria de protección<sup>30</sup> que fue inadmitida por la Sala de Admisión de la CC.

En paralelo al proceso administrativo, en la Fiscalía se presentó una denuncia penal sobre los hechos. El 8 de enero de 2019, el rector del colegio informó a la FGE sobre los hechos y se inició una indagación por el presunto delito de acoso sexual. Se solicitaron varias diligencias, entre otras la valoración psicológica, informe del entorno social, reconocimiento del lugar, la versión del sospechoso y otras versiones. El 19 de marzo de 2019, la agente fiscal de la Fiscalía de Violencia de Género consideró que *“no existen suficientes elementos para formular cargos”* y solicitó el archivo de la investigación previa. El 6 de julio de 2020, la Unidad Judicial Penal de Latacunga ordenó el archivo de la causa al haber acogido el dictamen fiscal.

## **B) Decisión**

A pesar de que la acción extraordinaria de protección interpuesta por el MINEDUC fue inadmitida por la CC (ver *supra*), este organismo conoció del caso a través de su competencia de selección y revisión. Así, decidió seleccionar el caso para emitir un precedente jurisprudencial obligatorio, conforme a lo establecido en el artículo 436(6) de la CRE. Es en este marco que se emitió la sentencia No. 376-20-JP del 21 de diciembre de 2021.

En la sentencia No. 376-20-JP/21 del 21 de diciembre de 2021<sup>31</sup> En dicha sentencia, la CC analizó la supuesta vulneración de los derechos (i) a la seguridad jurídica, (ii) al trabajo y (iii) al debido proceso en la garantía de motivación y de (iv) proporcionalidad en las decisiones administrativas y en las sentencias dentro del proceso sumario administrativo y en la acción de protección (primera y segunda instancias) del profesor.

Sobre los alegatos relativos a la vulneración de la seguridad jurídica (i), la Corte determinó que *“(e)l proceso administrativo siguió el procedimiento establecido en la ley y el reglamento por lo que la Corte considera que se aplicaron reglas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades administrativas competentes al caso concreto y no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.”*<sup>32</sup>

Sobre la supuesta vulneración del derecho al trabajo, la CC concluyó que *“(l)a destitución del profesor se produjo por un hecho establecido en las normas como sancionable, luego de un procedimiento reglado establecido en la ley y el reglamento, respetando el debido proceso y mediante una sanción motivada. En consecuencia, la terminación de la relación laboral y la*

---

<sup>30</sup> Esta garantía jurisdiccional es de conocimiento de la Corte Constitucional y se presenta, por quien fue parte del proceso o debió haberlo sido, en contra de decisiones jurisdiccionales definitivas. Ver: CRE, artículo 94 y LOGJCC, artículo 58.

<sup>31</sup> Según el artículo 436(6) de la Constitución, una de las competencias de la CC es emitir sentencias que constituyan un precedente jurisprudencial obligatorio. Ver *supra* nota a pie 25.

<sup>32</sup> CC, Sentencia No. 376-20-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 110.

*carencia de ingresos por un trabajo en el que se cometió una falta disciplinaria y se aplicó la sanción de destitución, no constituye por sí misma una violación al derecho al trabajo.*<sup>33</sup>

Por otro lado, la CC declaró la vulneración del debido proceso en la garantía de motivación (iii) en las sentencias de primera y segunda instancias debido a que los y las operadoras de justicia no respondieron las alegaciones relevantes del profesor en su acción de protección y emitieron argumentaciones incongruentes.<sup>34</sup> Contrariamente, por citar adecuadamente las normas jurídicas aplicables y explicar la pertinencia, la Corte consideró que la decisión en el sumario administrativo impugnada no vulneró el derecho a la motivación del profesor.<sup>35</sup>

Finalmente, la CC declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la proporcionalidad de las penas y sanciones del profesor (iv). Asimismo, recogió el testimonio del profesor quien afirmó que la sanción de destitución tuvo afectaciones físicas y emocionales. En lo que respecta al proceso, la CC verificó que el cargo sobre la desproporcionalidad de la sanción no fue respondido por los jueces de primera y segunda instancia en la acción de protección.

Por otro lado, la CC abordó las supuestas violaciones de los derechos de Fernanda, la víctima, y observó que existió una violación a los derechos a la integridad física y emocional y a vivir en un ambiente libre de violencia de la víctima. La Corte reconoció que la víctima sufrió “*consecuencias sociales y emocionales*” derivadas del hecho al haber permanecido en el colegio, pero no tuvo “*repercusiones irreversibles en términos de su integridad emocional*” ni físicas.

En su breve análisis, la Corte aceptó que existió un hecho que se configuró como acoso sexual (según la normativa vigente) y que la niña “*fue víctima de un proceder inapropiado por parte del profesor y que el profesor merecía una sanción proporcional al hecho*”. Y afirmó que “*(e)l daño ocasionado por el acoso sexual a Fernanda, al no haber producido afectaciones físicas ni haber producido repercusiones graves a su integridad física o emocional, y al apreciarse las consecuencias de la sanción destitución en la vida laboral y social del profesor, conlleva a considerar que la sanción de destitución fue excesiva frente a la infracción investigada*”. La CC concluyó, sin hacer alusión a principios referentes a la justicia especializada para casos de violencia que “*correspond[ía] en el caso aplicar una sanción menos severa que reconozca la existencia de un daño leve. La sanción adecuada es la suspensión temporal de las funciones de docente. [...] En consecuencia, en el procedimiento administrativo se vulneró el derecho del docente a recibir sanciones proporcionales.*”

La CC concluyó que “*la sanción de destitución aplicada al profesor en el procedimiento administrativo, tal como alegó en la acción de protección, fue desproporcionada, en consideración del hecho y al daño provocado. La sanción proporcional que debió haberse aplicado es la suspensión del trabajo.*”<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, párr. 114.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, párr. 94-101.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, párr. 89-93.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, párr. 156.

La CC señaló que *“(l)a proporcionalidad entre el hecho y la sanción se puede apreciar, entre otros criterios, desde la intensidad del daño, los efectos en la víctima, o el análisis de las posibles consecuencias de la sanción en las personas involucradas en el hecho. La intensidad se revela en el daño producido, tanto físico como emocional. A mayor daño, corresponde una sanción mayor. La sanción de destitución procedería si las infracciones son graves, la suspensión si son menos graves y un llamado de atención si existe una infracción leve.”*<sup>37</sup>

La CC determinó que *“la sanción de destitución aplicada, que es la más gravosa, en consideración del hecho y del daño provocado a la víctima, no fue proporcional al hecho reconocido como infracción por el sistema jurídico ecuatoriano”,* a pesar de reconocer expresamente que existió un hecho que se enmarcaba en la conducta de “acoso sexual”. Y afirmó que *“(e)l daño ocasionado por el acoso sexual a Fernanda, al no haber producido afectaciones físicas ni haber producido repercusiones graves a su integridad física o emocional, y al apreciarse las consecuencias de la sanción destitución en la vida laboral y social del profesor, conlleva a considerar que la sanción de destitución fue excesiva frente a la infracción investigada”.* Concluyó que *“(c)orresponde en el caso aplicar una sanción menos severa que reconozca la existencia de un daño leve. La sanción adecuada es la suspensión temporal de las funciones de docente.”* Y, por eso, en su fallo determinó que *“en el procedimiento administrativo se vulneró el derecho del docente a recibir sanciones proporcionales”*.<sup>38</sup>

### **C) Sobre la justicia restaurativa en casos de violencia sexual en el ámbito educativo**

En su sentencia, la CC exhortó *“al Ministerio de Educación y a la Unidad Educativa a discutir y analizar la posibilidad de atender el interés superior del niño en los procedimientos adversariales y el enfoque de resolución de conflictos desde una perspectiva de justicia restaurativa y con enfoque de género, como una alternativa más a la dispuesta en la ley cuando suceden infracciones que requieran de denuncia a la Fiscalía.”*<sup>39</sup> Y estableció que *“se podría comenzar la discusión para abordar la justicia restaurativa para resolver los conflictos en una comunidad educativa (...) sin perjuicio de que las formas de violencia que sean delito (sic) deben ser denunciadas ante la autoridad competente.”*<sup>40</sup> Igualmente planteó una serie de elementos ejemplificativos que debería tenerse en cuenta si es que se aplicara este abordaje.

La justicia restaurativa es un proceso en el cual la víctima y el ofensor (y, cuando sea adecuado, cualquier otro individuo o miembro de la comunidad afectado) participan, en conjunto y de manera activa, para la resolución de los asuntos derivados del delito. Es decir, es una metodología que se utiliza para resolver el problema delincuenciales desde el punto de vista penal, pero teniendo como centro la reparación del daño causado a las víctimas, haciendo que el/la o los/as agresores/as sean responsables por sus acciones e involucrando a la comunidad, de manera que sea una verdadera reconciliación con la sociedad. Todas las partes deben estar involucradas de manera activa en el

---

<sup>37</sup> Ibid., párr. 118.

<sup>38</sup> Ibid., párr. 123 – 126.

<sup>39</sup> Ibid., párr. 158.

<sup>40</sup> Ibid., párr. 136.

proceso para que sea una restauración efectiva, a través de un acuerdo entre todos/as los/as involucrados/as.<sup>41</sup>

Para los casos los casos de violencia sexual en el ámbito educativo, los principios que la CC plantea en su sentencia obvian que uno de los puntos esenciales para que los procesos de justicia restaurativa alcance su objetivo es la existencia de un grado de igualdad entre las partes intervinientes, dentro de un marco de relación “víctima” y “perpetrador”. En los contextos de violencia sexual en el ámbito educativo no existe una relación simétrica, sino que está caracterizada por relaciones asimétricas de poder que existen entre distintos miembros de la comunidad educativa -por ejemplo, entre un profesor y sus alumnos- y obvia que los procesos de administración de justicia en la que estén involucradas conductas de violencia basadas en el género deben incluir una perspectiva de género para resolver el caso, así como una perspectiva etaria, reconociendo una interseccionalidad especial<sup>42</sup>.

La decisión tomada por la CC en la sentencia No. 376-20-JP/21 desconoce su jurisprudencia anterior sobre el ámbito material de aplicación de la justicia restaurativa (ámbito penal) y la importancia de la centralidad del principio del interés superior del niño y niña en su aplicación. Por ejemplo, en la sentencia No. 456-20-JP/21 del 10 de noviembre de 2021, la CC reconoció que los procesos de justicia restaurativa, si bien buscan la reconciliación de la comunidad educativa, deben llevarse a cabo cuando sea adecuado<sup>43</sup> y reconociendo la igualdad de situación entre las personas intervinientes.

Por un lado, la Corte IDH ha señalado que la aplicación de la perspectiva de género en la administración de justicia implica identificar estereotipos, prejuicios y, en general, prácticas discriminatorias basadas en roles de género que están normalizados en el ámbito educativo<sup>44</sup>, en este caso. La perspectiva de género permite a los y las operadoras de justicia entender la relación entre discriminación, machismo y violencias; e identificar las situaciones de vulnerabilidad especial en la que se encuentran las víctimas de violencia sexual.

Esta perspectiva de género en conjunto con la etaria, en casos de violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes, implica que el Estado debe actuar con una debida diligencia reforzada y con la protección especial en la investigación y los procesos administrativos y judiciales.<sup>45</sup> Esta propuesta de justicia restaurativa no menciona la obligación de tener en cuenta la edad y el grado de desarrollo y madurez de las víctimas<sup>46</sup>.

Adicionalmente, debe buscarse la no revictimización de las víctimas en toda etapa procesal a través de diversos mecanismos que incluya la creación de un ambiente seguro para las víctimas. Y, la Corte IDH ha sido clara al establecer que los procedimientos sobre violencia sexual en contra de

---

<sup>41</sup> UNODC, “Manual sobre programas de justicia restaurativa” (Nueva York: 2006); CC, Sentencia No. 456-20-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 51

<sup>42</sup> Corte IDH, caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua, párr. 156.

<sup>43</sup> CC, Sentencia No. 456-20-JP/21, párr. 51

<sup>44</sup> Corte IDH, caso Angulo Losada vs. Bolivia. párr. 163.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, párr. 95.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, párr. 100.

niñas, niños y adolescentes deben cumplir con requisitos fundamentales que no potencien su discriminación y revictimización.<sup>47</sup>

Finalmente, cabe precisarse que la investigación de hechos constitutivos de violencia sexual en la que las víctimas sean niños, niñas y adolescentes debe ser realizada con un criterio reforzado de celeridad.<sup>48</sup>

En la sentencia No. 376-20-JP/21, la CC hace referencia a las relaciones de poder que, efectivamente, existen entre un/a alumno/a y un/a profesor/a durante el proceso de aprendizaje al interior del centro educativo. La Corte hace referencia a una situación de machismo en la “Unidad Educativa Primero de Abril” y afirma que habría una situación estructural. Sin embargo, obvia identificar claramente que además existía una relación de poder que ejerció el profesor al ser funcionario de un establecimiento educativo público. Como la Corte IDH indicó en la sentencia del caso de Paola Guzmán, la conducta violatoria de derechos resultó de un aprovechamiento de una relación de poder por parte de un funcionario público<sup>49</sup>, generando una vulneración de los deberes de respeto y de garantía del Estado. Especialmente, si se tiene en cuenta que, por su condición de funcionario público y profesor, tendría una “*situación de autoridad y confianza respecto de estudiantes e incluso de sus familiares*”<sup>50</sup>. Así, el Estado tenía una obligación adicional de regular su ejercicio del poder y, por ende, garantizar y respetar los derechos de niñas, niños y adolescentes bajo esta relación social del proceso de aprendizaje.

Adicionalmente, cabe recordarse que la Corte IDH ha señalado que todo sistema de protección de la niñez debe tener en cuenta los principios de “*no discriminación, el principio del interés superior de la niña o del niño, el principio de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el principio de respeto a la opinión de la niña o del niño en todo procedimiento que lo afecte, de modo que se garantice su participación*”<sup>51</sup>. Todo proceso que vulnere estos principios acarrearía la responsabilidad del Estado.

Adicionalmente, como se mencionó anteriormente, la CC afirmó que “*(e)l daño ocasionado por el acoso sexual a Fernanda, al no haber producido afectaciones físicas ni haber producido repercusiones graves a su integridad física o emocional, y al apreciarse las consecuencias de la sanción destitución en la vida laboral y social del profesor, conlleva a considerar que la sanción de destitución fue excesiva frente a la infracción investigada*”. Concluyó que “*(c)orresponde en el caso aplicar una sanción menos severa que reconozca la existencia de un daño leve*.”<sup>52</sup> El menospreciar el impacto que las conductas de las personas agresoras puedan tener en las víctimas también puede generar una situación de revictimización. La infravaloración de las consecuencias

---

<sup>47</sup> Corte IDH, caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua, párr. 106, 156; Corte IDH, caso Angulo Losada vs. Bolivia, párr. 102, 163.

<sup>48</sup> Corte IDH, caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua, párr. 284 y sig.; Corte IDH, caso Angulo Losada vs. Bolivia, párr. 132.

<sup>49</sup> Corte IDH, caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador, párr. 143.

<sup>50</sup> Ibid., párr. 119.

<sup>51</sup> Corte IDH, caso Angulo Losada vs. Bolivia, párr. 96.

<sup>52</sup> CC, Sentencia No. 376-20-JP/21, párr. 123 – 126.

puede ser el resultado de estereotipos y prejuicios sobre la credibilidad de las víctimas de agresiones, especialmente al tratarse de niñas, niños y adolescentes.

#### **D) Escenario fáctico y nudos críticos**

Actualmente, se identifica una serie de problemas generados por la aplicación de la decisión de la CC en la sentencia No. 376-20-JP/21 sobre la proporcionalidad de las sanciones administrativas. El escenario fáctico ante el cual nos encontramos es el siguiente:

- Un miembro de un colegio o escuela (personal administrativo o profesor) es acusado de un delito de carácter sexual.<sup>53</sup> Frente a estas denuncias, el Ministerio de Educación inicia un proceso administrativo. En dicho proceso administrativo se impone una sanción de suspensión o separación del cargo de manera temporal o definitiva al docente o funcionario administrativo. En paralelo, la denuncia es presentada ante la justicia ordinaria e inicia un proceso penal que no culmina con una sanción en contra de dicho funcionario.
- Inconforme con dicha sanción administrativa, el docente o funcionario presenta una acción de protección ante la justicia ordinaria. Esta es concedida (en primera instancia o en apelación) y, como consecuencia, se lo reintegra a su cargo. Frente a esto, el Ministerio de Educación o el funcionario educativo (en caso de que su acción de protección sea rechazada en primera y segunda instancia) presentan una acción extraordinaria de protección que, en general, es inadmitida por la Corte Constitucional.
- El argumento principal para otorgar la acción de protección (en primera o segunda instancia) es la falta de proporcionalidad entre la sanción y el hecho concreto. Para las dependencias judiciales que otorgan la acción de protección, la sanción administrativa de separación definitiva del cargo constituye una sanción desproporcionada, siguiendo el criterio de la CC en la sentencia No. 376-20-JP/21.

Frente a esto, uno de los problemas identificados es la repetición frecuente de este escenario fáctico varias veces. Esto ocasiona un mal uso de la garantía jurisdiccional de la acción de protección y genera situaciones de vulneración de derechos y de impunidad frente a la violencia sexual en el ámbito educativo. Este problema es de tal magnitud que la propia Corte Constitucional ha decidido ejercer su competencia de selección y revisión frente a las sentencias que cumplan con este escenario fáctico.

En este contexto, el 21 de julio de 2023, la Corte Constitucional seleccionó los casos No. 3420-22-JP, No. 3672-22-JP, No. 4676-22-JP y No. 2046-23-JP con el fin de generar jurisprudencia vinculante, conforme al artículo 436(6)<sup>54</sup> de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”),

---

<sup>53</sup> Acoso, abuso o violación sexual en contra de una estudiante.

<sup>54</sup> Ver *supra* nota a pie de página 25.

en concordancia con los artículos 2(3) y 25 de la LOGJCC<sup>55</sup>. Estos casos tienen el escenario fáctico antes mencionado.

Para la CC, en el auto de selección de los casos mencionados, se señala que *“podrían permitir a la Corte Constitucional especificar y aclarar el alcance del precedente 376-20-JP/21 respecto de la proporcionalidad de las sanciones relacionadas con infracciones disciplinarias sobre abuso o acoso sexual en contra de niños, niñas y adolescentes y el alcance de las decisiones de las juezas y jueces que conocen las garantías constitucionales en ese contexto.”*

A pesar de haber escogido estos cuatro (4) casos, a la Corte Constitucional han ingresado, entre el 01/01/2022 y el 01/11/2023, 92 casos con el mismo supuesto fáctico. De estos 25 corresponden a acciones protección que en primera o en segunda instancia han sido aceptadas. Por otro lado, existen 41 acciones extraordinarias de protección con un supuesto fáctico de origen similar de las cuales 3 han sido admitidas, 5 no tienen aún una decisión de la CC y 33 han sido inadmitidas.<sup>56</sup>

Finalmente, cabe señalarse que la influencia negativa de la sentencia No. 376-20-JP/21 ha sido visibilizada por el MINEDUC. Por ejemplo, en un conversatorio organizado por el Observatorio Paola Guzmán Albarracín y llevado a cabo en Guayaquil en agosto del 2023 en conmemoración del tercer aniversario de la sentencia, la viceministra de Educación evidenció que la aplicación de dicho precedente jurisprudencial es uno de los nudos críticos en el cumplimiento de la sentencia del caso Paola Guzmán Albarracín y otras. La viceministra detalló que, hasta agosto de 2023, habían conocido 49 casos con el mismo supuesto fáctico. De esos, 55% habían obtenido una sentencia favorable en el marco de una acción de protección que ordenaba al MINEDUC el restituir al docente a su puesto de trabajo y el pago de los haberes dejados de percibir.<sup>57</sup>

La utilización de esta sentencia como fundamento para la concesión de las acciones de protección tiene efectos económicos y psicosociales. Estos últimos afectan no solo a la víctima, sino también a la comunidad educativa y a la sociedad en sí. Entre los efectos, los más preocupantes son:

- Se fomenta la impunidad en casos de violencia sexual en el ámbito educativo.
- Se fomenta el “pacto de silencio” entre docentes.
- Se desincentiva las denuncias de posibles casos de violencia sexual.
- Normaliza la violencia sexual.
- Resta credibilidad en la palabra de las niñas, niños y adolescentes.
- Deslegitima los procesos administrativos.
- Crea trabas en la utilización de los protocolos de atención existentes.

---

<sup>55</sup> LOGJCC, artículos 2(3) y 25.

<sup>56</sup> Oficio No. CC-SGI-DNAL-2023-50 del 10 de noviembre de 2023 emitido en respuesta a la solicitud realizada mediante trámite externo No. CCE-EXT-2023-716. Oficio suscrito por María Carolina Baca Calderón en calidad de Coordinadora Jurisdiccional de selección y revisión de sentencias de garantías constitucionales.

<sup>57</sup> Viceministra de Educación, conferencia llevada a cabo en agosto de 2023. Disponible en: <https://twitter.com/i/broadcasts/1ZkJzXYmXdZKv>

### E) Conclusión

La sentencia No. 376-20-JP/21 plantea la posibilidad de que la investigación administrativa de los casos de violencia sexual en el ámbito educativo forma parte de un proceso de justicia restaurativa. El postulado de la CC no tiene en consideración las especificidades de este tipo de proceso:

- se trata de niños, niñas y adolescentes;
- el interés superior del niño o niña debe estar en el centro de la investigación de los casos de violencia sexual en el ámbito educativo;
- existe una relación de poder asimétrica entre una de las partes que podrían intervenir en este proceso (estudiante y profesor/a);
- la investigación y sanción de la violencia en contra de las niñas, adolescentes y mujeres debe tener un enfoque de género.

Por otro lado, la sentencia No. 376-20-JP/21 se ha convertido en una de las herramientas más utilizadas para dejar sin efecto las sanciones administrativas de separación definitiva del cargo de los docentes acusados de violencia sexual en el ámbito educativo. Adicionalmente, la existencia de este abanico de casos ante la CC y la selección de los 4 mencionados, no hace más que confirmar la identificación de un nudo crítico en la aplicación del precedente contenido en la sentencia No. 376-20-JP. Las unidades judiciales, al resolver las acciones de protección presentadas, hacen una aplicación mecánica de la sentencia No. 376-20-JP/21 sin hacer un análisis de los pormenores del caso.

Esto genera un incumplimiento la sentencia del caso Paola Guzmán Albarracín y otras en contra del Ecuador, ya que la aplicación de la sentencia No. 376-20-JP/21 de la Corte Constitucional genera un contexto de vulneración de derechos, afectando así la obligación de erradicar la violencia sexual en ámbito educativo.

### 2.3. La realidad de la violencia sexual en el Ecuador: indicadores sobre violencia sexual en el ámbito educativo.

En el presente apartado se describe la información recibida a partir de las referidas solicitudes. En ese sentido, es importante tener en cuenta que el MINEDUC es quien inicia los procesos sumarios administrativos en contra del personal educativo inmerso en casos de violencia sexual conforme a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. La FGE recepta las denuncias relacionadas con los delitos de naturaleza sexual contenidos dentro y fuera del ámbito educativo, de conformidad con el Código Orgánico Integral Penal (COIP). El CJ, como órgano administrativo de la función judicial, tiene estadísticas sobre los procesos que efectivamente se llevan a cabo por dichos delitos.

Institución	Fecha del pedido de información	Fecha de respuesta	Solicitud realizada
FGE	26 de enero de 2024	29 de enero de 2024	Información sobre las noticias de delitos de violencia sexual y violencia de

			género <sup>58</sup> del 20 de julio de 2020 al 15 de enero de 2024.
CJ	26 de enero de 2024	31 de enero de 2024	Número de sentencias y etapa procesal en la que se encuentra el caso, en primera instancia en ciertos delitos <sup>59</sup> en el periodo del 1 de julio de 2020 al 15 de enero de 2024. Los datos enviados son con corte al 31 de diciembre de 2023.
MINEDUC	26 de enero de 2024	Hasta el 22 de febrero de 2024, el MINEDUC no había entregado la información solicitada. Los datos que constan a continuación son aquellos recabados por fuentes secundarias.	<p>Número de denuncias presentadas por conductas constitutivas de violencia sexual, acoso y/o abuso sexual en el ámbito educativo. Asimismo, el estado procesal de las mismas (en curso, culminado, ...) y la localización geográfica de los procesos.</p> <p>Número de procesos administrativos que culminaron con una resolución administrativa que haya incluido una sanción de la persona acusada, desagregado por tipo de sanción (suspensión temporal, destitución, ...).</p> <p>Número de procesos que impulse o haya impulsado el MINEDUC ante la justicia ordinaria por acoso, abuso o violencia sexual cometida en el ámbito educativo. Asimismo, la indicación de la etapa procesal en la que se encuentren.</p> <p>La consulta abarca el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2020 hasta el 15 de enero de 2024.</p>

<sup>58</sup> No es posible desagregar por edad de la víctima. Los delitos a los que se hace referencia son: Abuso sexual; Contacto con finalidad sexual con menores de dieciocho años por medios electrónicos; Oferta de servicios sexuales con menores de dieciocho años por medios electrónicos; Utilización de personas para exhibición pública con fines de naturaleza sexual; Violación; Violación a la intimidad; Violación incestuosa; Violencia sexual contra la mujer o miembros del núcleo familiar.

<sup>59</sup> Los delitos son los siguientes: violencia sexual en contra de la mujer y el núcleo familiar (artículo 158 del COIP); abuso sexual (artículo 170 del COIP); violación (artículo 171 del COIP); violación incestuosa (artículo 171.1 del COIP); utilización de personas para exhibición pública con fines de naturaleza sexual (artículo 172 del COIP); Número de contacto con finalidad sexual con menores de dieciocho años por medios electrónicos (artículo 173 del COIP); oferta de servicios sexuales con menores de dieciocho años por medios electrónicos (artículo 174 del COIP).

## A) Datos del MINEDUC

En el Ecuador, la violencia sexual en el ámbito educativo es una realidad que afecta a los millones de niños, niñas y adolescentes. Desde enero de 2014 hasta noviembre de 2023, existieron 21.747 denuncias de casos de violencia sexual receptadas en el sistema del Ministerio de Educación (“MINEDUC”) con 22.724 víctimas. Solo en 2023 se receptaron 2995 denuncias en el distrito educativo con 3.044 víctimas.<sup>60</sup>

El 75% de casos de violencia sexual son infractores que están fuera del Sistema Nacional de Educación (de ese porcentaje, el 45,2% son cometidos por parientes: 7348 denuncias). Del 25% restante que es cometido dentro del sistema, el 51,8% es cometido por docentes o autoridades de la unidad educativa y, el 44.1%, por estudiantes. El 94% de los hechos denunciados fueron cometidos en unidades educativas fiscales, fiscomisionales y municipales; y, el 4%, en unidades particulares. Y la zona 9 (provincia de Pichincha) concentra 5913 denuncias<sup>61</sup>.

Entre el 1 de julio de 2020 y el 31 de octubre de 2023, existieron 338 procedimientos administrativos llevados a cabo por el MINEDUC en contra de personas presuntamente responsables de acoso, abuso o violencia sexual en el ámbito educativo. De estos, 122 se llevaron a cabo en 2023; 120 en 2022; 39 en 2021; y, 33 en el segundo semestre de 2020. Los El 57% de los procesos culminaron con la destitución del funcionario o funcionaria involucrada (16,6% fueron archivados y en 12,4% se ordenó la suspensión del agresor/a).<sup>62</sup>

Por su parte, el 28 de abril de 2023, el MINEDUC, en el marco de la rueda de prensa sobre Plan Nacional de Prevención de Riesgos Psicosociales<sup>63</sup>, se refirió a los casos de acoso escolar, suicidios y abuso sexual en el ámbito educativo. Informó que en 2022 existieron 607 casos de acoso escolar, de los cuales 43,3% corresponden a mujeres y, el 54,5%, a hombres, como consta en la infografía siguiente.

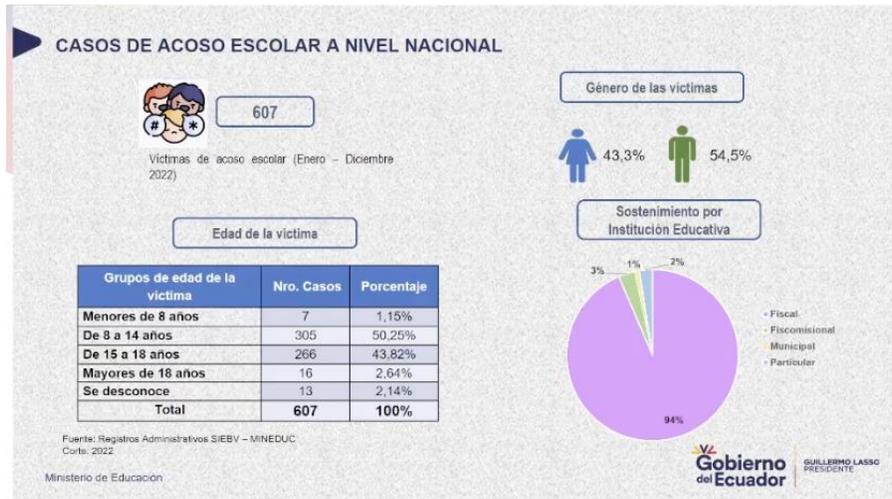
---

<sup>60</sup> Infografía casos de violencia sexual: <https://educacion.gob.ec/informacion-educativa/>

<sup>61</sup> Sobre las zonas de distritos escolares, ver: <https://educacion.gob.ec/distritos-educativos/>

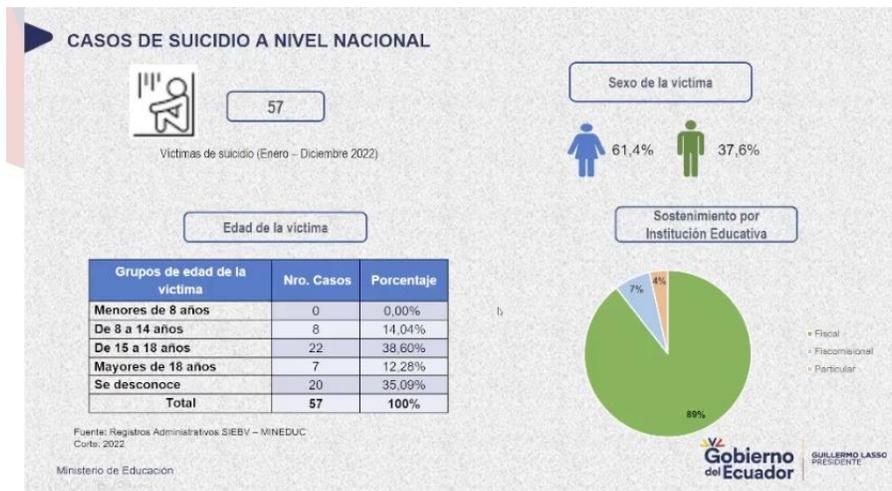
<sup>62</sup> Oficio Nro. MINEDUC-SIEBV-2023-00480-OF, 15 de diciembre de 2023, suscrito por Francisco Javier Robalino Villarruel en calidad de Subsecretario para la Innovación Educativa y el Buen Vivir.

<sup>63</sup> Fuente: Plan Nacional de Prevención de Riesgos Psicosociales – rueda de prensa. Intervinientes: la ministra de Educación (María Brown Pérez), el viceministro de Gestión Educativa (Andrés Chiriboga) y el subsecretario de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (Enrique Pérez García). Fecha: 28/04/2023. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/en-accion-el-sistema-educativo-responde-a-denuncias-de-violencia/#:~:text=En%20un%20segundo%20momento%2C%20se,54%2C5%25%20a%20hombres>



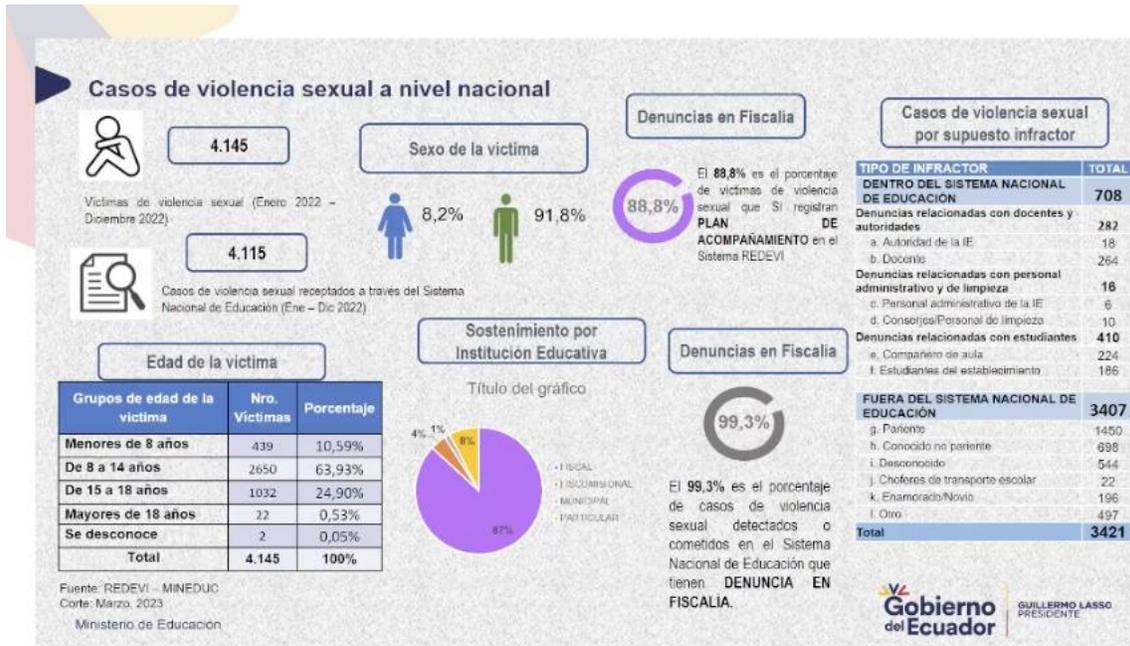
Fuente: MINEDUC (2023)

Igualmente, indicó que existieron 57 casos de suicidios de niños, niñas y adolescentes. De estos, el 61,4% fueron cometidos por mujeres y, el 37,6% por hombres, como consta en la infografía siguiente presentada por el MINEDUC.



Fuente: MINEDUC (2023)

Finalmente, reportó que, a nivel nacional, hubo 4115 casos de abuso sexual de los cuales el 91,8% corresponden a mujeres y, el 8,2%, a hombres, como consta en la infografía siguiente:



Fuente: MINEDUC (2023)

El 97,40% de las denuncias en el MINEDUC tienen una denuncia en la FGE.<sup>64</sup> Asimismo, los datos del MINEDUC pueden ser contrastados con aquellos que la Secretaría de Derechos Humanos entregó al portal de noticias Primicias:

<sup>64</sup> Infografía casos de violencia sexual: <https://educacion.gob.ec/informacion-educativa/>

## Casos de violencia sexual en el ámbito educativo

Desde junio 2014 a 2021

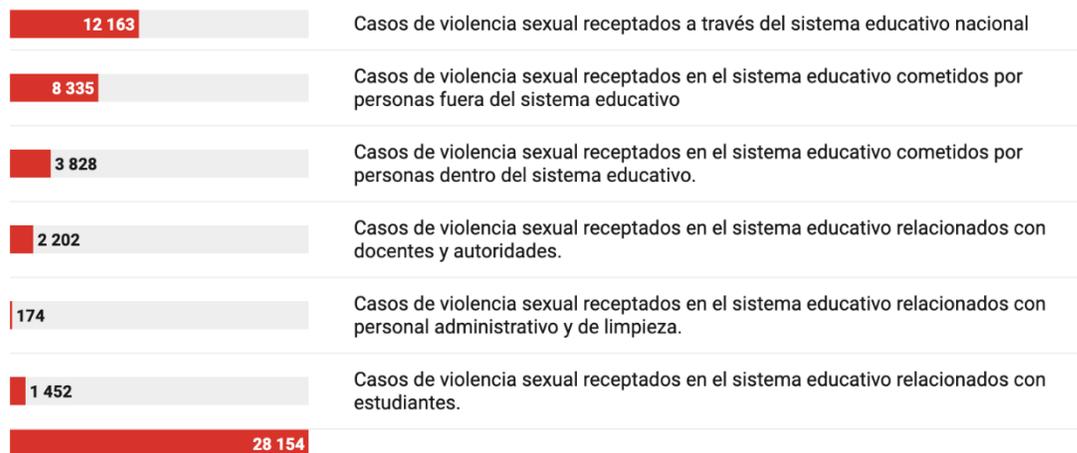


Tabla: Primicias • Fuente: Secretaría de Derechos Humanos • [Descargar los datos](#) • Creado con [Datawrapper](#)

**Fuente:** MINEDUC (2023)

Hasta el 23 de febrero de 2024 no se había recibido la respuesta del MINEDUC al pedido hecho el 26 de enero de 2024. Sin embargo, el 1 de febrero de 2024, el OPGA solicitó al MINEDUC información sobre el estado de cumplimiento de la Estrategia Nacional de Educación Integral en Sexualidad (“ENEIS”)<sup>65</sup> (trámite signado No. MIENDUC-AC-2024-01042-EXT). En la respuesta a dicho trámite, el MINEDUC remitió el informe técnico No. DNEDBV-2024-054- IT, mediante el Oficio No. MINEDUC-SIEBV-2024-00053-OF del 9 de febrero de 2024. En dicho informe constan datos estadísticos referentes a la violencia sexual en el ámbito educativo actualizados hasta el 1 de febrero de 2024 y son los que se presentan a continuación.

Asimismo, el MINEDUC reporta que las provincias con más denuncias son Pichincha, Guayas y Azuay. Sin embargo, los datos enviados por la institución reflejan la cantidad de denuncias, no la cantidad de casos, por lo cual la alta cantidad de denuncias en Pichincha (provincia donde está ubicada la capital del Ecuador) está influenciada por la presencia de servicios y la relativa facilidad que tiene la población de acceder a ellos.

Adicionalmente, el MINEDUC reportó que las víctimas de violencia dentro del sistema educativo son mayoritariamente estudiantes entre 13 y 15 años, seguidas del grupo de 10 a 12 años y de 16 a 18 años. Esto se lo verifica en la tabla siguiente en la que consta el número de denuncias desagregado por año y por edad.

<sup>65</sup> MINEDUC, Acuerdo No. MINEDUC-MINEDUC-2023-00065-A, 23 de octubre de 2023. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/10/MINEDUC-MINEDUC-2023-00065-A.pdf>

Edad	2021	2022	2023	Total
3 a 5 años	1	34	31	66
6 años	2	13	10	25
7 a 9 años	5	38	71	114
10 a 12 años	9	163	231	403
13 a 15 años	32	425	399	856
16 a 18 años	23	178	160	361
19 años o más	2	10	7	19
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>861</b>	<b>909</b>	<b>1844</b>

Fuente: REDEVI, 2023.

Igualmente, el MINEDUC reportó que a partir del 2021 se han registrado 21 casos de violencia sexual contra personas con discapacidad dentro del sistema educativo. La mayoría de estos casos ocurrieron en el año 2022 y de manera prioritaria han afectado a personas con discapacidad intelectual, seguidas de las personas con discapacidad auditiva.

Adicionalmente, entre el año 2021 y el año 2023 se han registrado 18 casos de violencia sexual en el sistema educativo que haya resultado en embarazo. La mayoría de estos registros corresponden a la provincia de Pichincha y a niñas entre 13 y 15 años como consta en la tabla siguiente. Solo una tenía una discapacidad (año: 2022).

Edad	2021	2022	2023	Total
10 a 12 años		1	2	3
13 a 15 años	2	6	5	13
16 a 18 años	1	1		2
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>18</b>

Fuente: REDEVI, 2023.

## B) Datos de la Fiscalía General del Estado

El contexto de violencia sexual en el ámbito educativo se enmarca en un contexto más amplio de violencia sexual en contra de las mujeres.

Según la FGE, entre el 1 de julio de 2020 y el 31 de octubre de 2023, existieron 53377 denuncias de delitos de connotación sexual. Esto significa que cada hora se presentan 6 noticias de delitos sexuales. Estos son: abuso sexual; contacto con finalidad sexual con menores de 18 años por medios electrónicos; oferta de servicios sexuales con menores de 18 años por medios electrónicos;

utilización de personas para exhibición pública con fines de naturaleza sexual; violación; violación incestuosa; violencia sexual contra la mujer o miembros del núcleo familiar.<sup>66</sup>

Como se observa en la tabla siguiente, los delitos (consumado) con mayor número de noticias es la violación y el abuso sexual. Lastimosamente, la FGE no presenta esta información desagregada por sexo o edad de la víctima (con la salvedad de los tipos penales que precisan que se trata de menores de 18 años). La mayor parte de estos se encuentran en etapa de indagación previa. Por otro lado, el Consejo de la Judicatura (“CJ”) indica que en el mismo periodo de tiempo (01/07/2020 a 31/10/2023) solamente 4759 causas con sentencia (ya sea condenatoria, absolutoria o mixta). Esto representa una tasa de resolución del 8,9% en relación con las noticias del delito reportadas por FGE.<sup>67</sup>

Presunto delito (según tipificación en el Código Integral Penal)	01/01/20 a 31/12/20	01/01/21 a 31/12/21	01/01/22 a 31/12/22	01/01/23 a 31/10/23	Total
Abuso sexual	3,413	6,737	9,701	7,647	27,498
Contacto con finalidad sexual con menores de dieciocho años por medios electrónicos	97	214	179	144	634
Oferta de servicios sexuales con menores de dieciocho años por medios electrónicos	3	13	18	15	49
Utilización de personas para exhibición pública con fines de naturaleza sexual	11	20	20	11	62
Violación	3,029	6,681	7,458	6,006	23,173
Violación incestuosa	18	60	76	46	200
Violencia sexual contra la mujer o miembros del núcleo familiar	119	225	293	204	841

Fuente: FGE (2023)

Desde el 1 al 15 de enero de 2024 la FGE reportó 554 denuncias por los delitos antes mencionados. De estos, 48 aún no reportan acciones ni etapa procesal; 463 en indagación previa; y, 43 en instrucción fiscal.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Oficio-CJ-DNEJEJ-2023-0067-OF (Trámite Externo: CJ-EXT-2023-16446), 10 de noviembre de 2023, suscrito por Dorian Damián Flores Aguilera, en calidad de Director Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial.

<sup>67</sup> Ibid.; Fiscalía General del Estado, Dirección de Estadística y Sistemas de Información, correo enviado por Viviana Patricia Guerra Páez el 10 de noviembre de 2023 en respuesta a un requerimiento de información hecho mediante Oficio S/N el 7 de noviembre de 2023.

<sup>68</sup> Oficio No.FGE-CGP-DESI-2024-000701-O del 29 de enero de 2024 suscrito por Darwin Medardo Padilla Silva, Director de Estadística y Sistemas de Información de la FGE.

Por otro lado, se reporta que, desde 2017 hasta el 28 de abril de 2022, la FGE ha recibido 2560 denuncias por violencia sexual en las aulas de Ecuador.<sup>69</sup>

### C) Datos del Consejo de la Judicatura

El CJ indica que en el mismo periodo de tiempo (01/07/2020 a 31/12/2023) solamente 5073 causas con sentencia (ya sea condenatoria, absolutoria o mixta).<sup>70</sup> Esto representa una tasa de resolución del 8,1% en relación con las noticias del delito reportadas por FGE. En promedio, 2022, fue el año con más causas resueltas. Pero sigue habiendo un alto número de casos sin resolver, generándose así, un cuadro de impunidad en los delitos objeto de estudio.

En 1403 casos se dictó una sentencia ratificatoria de inocencia en contra de la persona procesada y en 3535 hubo una sentencia condenatoria.<sup>71</sup>

## 3. Contexto político y social de Ecuador

Esta sección tiene por objetivo presentar a la Corte IDH el panorama político y social del país y sus implicaciones en el cumplimiento de la sentencia del *caso Paola Guzmán y otras vs. Ecuador*. Esta sección está organizada en dos ejes.

### 3.1. Contexto político

El Ecuador ha pasado por un contexto político controversial en 2023 que culminó con la disolución de la Asamblea Nacional y la convocatoria a elecciones anticipadas.

La crisis política llegó a su cima en marzo de 2023 con la solicitud de un juicio político en contra del entonces presidente de la República, Guillermo Lasso.<sup>72</sup> Dicha solicitud fue presentada por 63

---

<sup>69</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/fiscalia-denuncias-violencia-sexual-escuelas-ecuador/>

<sup>70</sup> Oficio-CJ-DNEJEJ-2024-0005-OF TR del 31 de enero de 2024 suscrito por Josefina Ayala Mora, subdirectora nacional de la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial del CJ en respuesta al pedido hecho por el OPGA el 26 de enero de 2024 (signado No.) CJ-EXT-2024-01232.

<sup>71</sup> Oficio-CJ-DNEJEJ-2024-0005-OF TR del 31 de enero de 2024 suscrito por Josefina Ayala Mora, subdirectora nacional de la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial del CJ en respuesta al pedido hecho por el OPGA el 26 de enero de 2024 (signado No.) CJ-EXT-2024-01232.

<sup>72</sup> En junio de 2022, hubo un primer intento de destituir al entonces presidente por “grave conmoción interna”. La bancada opositora en la Asamblea Nacional no obtuvo los votos necesarios para aprobar la moción. Según el artículo 130 de la Constitución, “(1) *a Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos: 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; 2. Por grave crisis política y conmoción interna*”. Ver: El País, “Guillermo Lasso salva una votación sobre su destitución como presidente de Ecuador”, 28 de junio de 2022, [https://elpais.com/internacional/2022-06-29/guillermo-lasso-salva-una-votacion-sobre-su-destitucion-como-presidente-de-ecuador.html?event\\_log=go](https://elpais.com/internacional/2022-06-29/guillermo-lasso-salva-una-votacion-sobre-su-destitucion-como-presidente-de-ecuador.html?event_log=go); DW, “Ecuador reanuda debate sobre destitución presidencial”, 27 de junio de 2022, <https://www.dw.com/es/ecuador-reanuda-debate-sobre-destitucion-presidencial/a-62271426>; El Comercio, “Segunda ocasión que Asamblea Nacional busca sacar a Guillermo Lasso del poder”, 28 de febrero de 2023, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/segunda-ocasion-asamblea-salida-lasso.html>

asambleístas imputándolo de dos cargos del delito de concusión<sup>73</sup> y uno del delito de peculado<sup>74</sup>. Una vez que fue calificado favorablemente por el Consejo de Administración Legislativa, la Asamblea Nacional remitió el expediente del juicio político a la Corte Constitucional del Ecuador (“CCE” o “la Corte Constitucional”) a fin de que esta se pronuncie sobre su procedencia o no. La Corte Constitucional es competente para dictaminar la admisibilidad de inicio del juicio político en contra del presidente/a o vicepresidente/a de la República, de conformidad con el artículo 129 de la CRE<sup>75</sup> y el artículo 144 de la LOGJCC<sup>76</sup>.

El 29 de marzo de 2023, la Corte Constitucional aprobó el dictamen No. 1-23-DJ/23 en el que determinó la procedencia del juicio político en contra del presidente de la República en ciertos cargos de los delitos mencionados anteriormente. Con esto, el 8 de mayo de 2023, la Asamblea Nacional, con ochenta y ocho (88) votos a favor, inició el juicio político.

El 17 de mayo de 2023, antes de que la Asamblea emitiera su decisión final, el presidente, mediante el Decreto Ejecutivo No. 741<sup>77</sup>, disolvió a la Asamblea Nacional, en aplicación del artículo 148 de la CRE<sup>78</sup>. En ejercicio de sus competencias constitucionales<sup>79</sup>, el Consejo Nacional Electoral convocó a elecciones presidenciales y legislativas anticipadas.

El 20 de agosto de 2023, se llevó a cabo la primera vuelta electoral y, la segunda, el 15 de octubre de 2023. El nuevo presidente de la República, Daniel Noboa Azín, fue posesionado el 23 de noviembre de 2023 y estará en el poder hasta el 23 de mayo de 2025 (18 meses).

El presidente deberá, hasta febrero, presentar su proforma presupuestaria para ser aprobada por la Asamblea Nacional<sup>80</sup>. A la fecha de presentación de este amicus, la proforma se encuentra aún pendiente de aprobación por parte de la Asamblea Nacional.

Este contexto político de elecciones anticipadas es importante ya que implica una renovación en las autoridades de las instituciones directamente involucradas en el cumplimiento de la sentencia. En efecto, el presidente de la República, desde su posesión, ha designado a nuevos ministros y ministras, incluidas las carteras de Estado directamente relacionadas con el cumplimiento de la sentencia del caso *Paola Guzmán Albarracín y otras*<sup>81</sup>, tales como el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación.

Igualmente, podría darse un cambio en la dirección de la política pública relacionada con dicho cumplimiento. Los principales avances relativos al cumplimiento han sido llevados a cabo por los

---

<sup>73</sup> COIP, artículo 281.

<sup>74</sup> COIP, artículo 278.

<sup>75</sup> CRE, artículo 129.

<sup>76</sup> LOGJCC, artículo 144.

<sup>77</sup> Decreto Ejecutivo No. 741, 17 de mayo de 2023. Disponible en: [https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/2023/05/Decreto\\_Ejecutivo\\_No.\\_741\\_20230417063831.pdf](https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/2023/05/Decreto_Ejecutivo_No._741_20230417063831.pdf)

<sup>78</sup> CRE, artículo 148.

<sup>79</sup> CRE, Ibid.

<sup>80</sup> CRE, artículo 294.

<sup>81</sup> El actual presidente sólo ratificó en el cargo al ministro de Turismo.

dos gobiernos anteriores<sup>82</sup> y el actual presidente buscó desde la campaña separarse de los gobiernos anteriores a quienes acusó de dejar unas arcas estatales vacías y de un crecimiento desmesurado de la violencia.<sup>83</sup>

Por otro lado, el 9 de enero de 2024, el presidente, mediante Decreto Ejecutivo No. 111<sup>84</sup>, declaró un estado de excepción alegando la causal de “*conflicto armado interno*”<sup>85</sup>; dispuso la movilización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional a nivel nacional; determinó como “*organizaciones terroristas*” a 22 grupos criminales; y, ordenó a la Fuerzas Armadas “*ejecutar operaciones militares bajo el Derecho Internacional Humanitario*”. Conforme al artículo 436(8) de la Constitución<sup>86</sup>, la Corte Constitucional deberá determinar la constitucionalidad del referido decreto. El 29 de febrero de 2024, la CC dictaminó la constitucionalidad del estado de excepción decretado en todo el territorio nacional y en los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

Desde la declaratoria del estado de excepción por el supuesto conflicto armado, el presidente ha cambiado de discurso a uno de “mano dura” con el crimen.<sup>87</sup> El Ejecutivo ha puesto énfasis en los costos relacionados con la lucha armada. De hecho, según los cálculos del Ministerio de Finanzas, “*se requieren 1.020 millones de dólares al año para sostener las operaciones que vienen ejecutando las Fuerzas Armadas, que en casi un mes han realizado más de 75.000 operativos.*”<sup>88</sup>

Si bien es cierto que ha enviado un proyecto de ley para este efecto y ha propuesto la subida del impuesto al valor agregado (IVA). Desde el 1 de abril de 2024, el IVA subió del 12% al 15% gracias a la reforma impulsada por el presidente Daniel Noboa.<sup>89</sup>

Se prevé que la redistribución del presupuesto tenga en mente la seguridad como eje fundamental, dejando de lado otros sectores sociales como educación, salud, entre otros.<sup>90</sup> Por ejemplo, el sector de Fuerzas Armadas recibiría un presupuesto extra de 716 millones de dólares.<sup>91</sup> Como se mencionó anteriormente, a la fecha de presentación de este amicus, la proforma presupuestaria se

---

<sup>82</sup> Los dos periodos presidenciales anteriores fueron los de Lenín Boltaire Moreno Garcés (2017 – 2021) y Guillermo Lasso Mendoza (2021 – 2022).

<sup>83</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/politica/daniel-noboa-agenda-consejo-legisladores-quito/> ;  
<https://www.vozdeamerica.com/a/empresario-millennial-daniel-noboa-asume-nuevo-presidente-ecuador/7367165.html>

<sup>84</sup> Este Decreto Ejecutivo No. 111 modifica el Decreto Ejecutivo No. 110 que fue presentado un día antes en el cual se alega la causal de “*grave conmoción interna*” para declarar un estado de excepción.

<sup>85</sup> CRE, artículo 164.

<sup>86</sup> CRE, artículo 436(8).

<sup>87</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/politica/presidente-noboa-discurso-militares-terrorismo/> ;  
<https://www.primicias.ec/noticias/politica/carceles-sistema-penitenciario-problemas-rehabilitacion-social/>

<sup>88</sup> <https://elpais.com/america/2024-02-08/iva-y-subida-de-impuestos-ecuador-debate-como-financiar-la-guerra-contra-el-crimen.html> ;

<sup>89</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/economia/iva15-ecuador-alza-1-abril-productos-suben/>

<sup>90</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ley-economica-urgente-iva-conflicto/> ;  
<https://www.primicias.ec/noticias/firmas/economia-ecuador-conflicto-armado-narcotrafico/> ;  
<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20240207-el-congreso-de-ecuador-rechaza-el-alza-del-iva-para-financiar-la-guerra-contra-el-narco>

<sup>91</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/economia/proforma-defensa-comision-regimen-economico/>

encuentra aún pendiente de aprobación por parte de la Asamblea Nacional. Esto dificulta saber efectivamente cuales será la asignación presupuestaria de la que se disponga para cumplir con el objetivo de erradicar la violencia en contra de niños, niñas y adolescentes.

### 3.2. Contexto social del Ecuador

#### A) La escalada de la violencia

##### i. *Violencia en el Ecuador*

Uno de los principales retos de la nueva Administración es la grave crisis de inseguridad en la que está inmerso Ecuador. Este escenario ha puesto en jaque a la institucionalidad estatal para dar respuesta a los altos índices de criminalidad y ha supuesto una mayor inversión en temas relacionados con seguridad, dejando de lado los temas sociales, afectando el ejercicio de ciertos derechos.

En 2024, Ecuador se constituye como uno de los países más violentos de Latinoamérica y el mundo. El país, en 2023, *“ha experimentado un aumento del 528.10% en el número de homicidios intencionales en comparación con el primer semestre de 2019.”*<sup>92</sup> Entre el 1 de enero y el 18 de octubre de 2023, 6.044 personas fueron asesinadas en Ecuador.<sup>93</sup> La inseguridad es una de las principales preocupaciones para muchos ecuatorianos. Para Human Rights Watch, *“(a)l mes de octubre, la tasa de homicidios había aumentado a casi 16 por cada 100.000 habitantes. En respuesta a la violencia perpetrada por las pandillas, el gobierno declaró en agosto el cuarto estado de emergencia desde octubre de 2021.”*<sup>94</sup> Al culminar el año, terminó *“con una tasa de muertes violentas superior a los 40 por cada 100.000 habitantes [...]. De hecho, en el sector de Nueva Prosperina, un barrio del sur de Guayaquil, [...] la tasa llega a 114 por cada 100.000 habitantes, uno de los índices más altos del planeta.”*<sup>95</sup>

En este contexto, los y las jóvenes son un grupo especialmente afectado por la situación de inseguridad. Por un lado, este año ha habido un incremento sustancial en el número de muertes violentas de jóvenes. Así, *“(l)os homicidios a jóvenes entre 15 a 19 años han aumentado 500% desde 2019.”* *“(L)os homicidios a este grupo [...] no solo han aumentado 79.56% en comparación con el primer semestre de 2022, sino que [...] han crecido 500% en comparación con el primer semestre de 2019 (de 41 muertes a 246)”*<sup>96</sup> Según UNICEF, *“(e)n los últimos meses, las muertes*

---

<sup>92</sup> <https://oeco.padf.org/boletin-homicidios-intencionales-ecuador/>

<sup>93</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/inseguridad-guillermo-lasso-ecuador-muertes/>

<sup>94</sup> HRW, Informe anual 2023 – Ecuador. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/ecuador#341a9f>

<sup>95</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ecuador-pais-mas-violento-america-latina/>

<sup>96</sup> <https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2023/09/BOLETIN-SEMESTRAL-DE-HOMICIDIOS.pdf>

*de niños, niñas y adolescentes han aumentado drásticamente debido a un incremento del crimen en varias partes de Ecuador.*”<sup>97</sup>

Por otro lado, los y las jóvenes se ven afectados por el “reclutamiento [...] por parte de grupos de delincuencia organizada en los cantones de Guayaquil, Esmeraldas y Quevedo [Este] se convierte en una tendencia preocupante.” Es preocupante la tendencia creciente de afectación a este grupo poblacional. Según UNICEF, “(t)ambién se reporta un aumento en el reclutamiento forzado de adolescentes por parte de grupos armados, y las instalaciones médicas y las escuelas están bajo asedio.”<sup>98</sup>

El Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos mencionó que la falta de oportunidades laborales hace que aumenten las oportunidades para las personas jóvenes de ser reclutadas por bandas criminales.<sup>99</sup> El portal InSight Crime reportó, en diciembre de 2023, que si bien el reclutamiento infantil no es nuevo (desde 2000 ciertos grupos criminales reclutaban niños y niñas para cometer asaltos y otros crímenes), “hoy el reclutamiento se ha agudizado como respuesta al posicionamiento de Ecuador como uno de los principales centros de tránsito de cocaína hacia mercados internacionales y al explosivo crecimiento de las bandas criminales detrás de este negocio.”<sup>100</sup> Para UNICEF, la magnitud de este fenómeno que se llegó a sugerir la tipificación del reclutamiento de niños y niñas.<sup>101</sup>

Las cifras muestran este problema: “(s)olamente entre enero y junio de 2023, la Policía detuvo a 1.326 niños y adolescentes por delitos como tenencia ilegal de armas, sicariato, microtráfico, robo a personas y otros asociados al crimen organizado”<sup>102</sup>; siendo la edad promedio de reclutamiento los 14 años. Según la Policía Nacional, “(a)l menos 1.326 niños dejaron las aulas para unirse a bandas”<sup>103</sup>.

---

<sup>97</sup> UNICEF, “Ecuador: La tasa de homicidios de niños, niñas y adolescentes aumentó en un 640 por ciento en cuatro años”, comunicado de prensa, 14 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/ecuador-la-tasa-de-homicidios-de-ninos-ninas-y-adolescentes-aumento>

<sup>98</sup> UNICEF, “Ecuador: La tasa de homicidios de niños, niñas y adolescentes aumentó en un 640 por ciento en cuatro años”, comunicado de prensa, 14 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/ecuador-la-tasa-de-homicidios-de-ninos-ninas-y-adolescentes-aumento>

<sup>99</sup> Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, Comunicado de prensa al culminar la visita a Ecuador llevada a cabo entre el 28 de Agosto y el 8 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/poverty/sr/statements/20230908-eom-ecuadore-sr-poverty.pdf>

<sup>100</sup> María Fernanda Ramírez, “Crece reclutamiento infantil entre disputas por control del narcotráfico en Ecuador”, InSight Crime, 4 de diciembre de 2023: <https://shorturl.at/ajCMV> ; <https://revistagestion.ec/analisis-sociedad/desercion-escolar-forzada-la-realidad-de-ninos-ninas-y-adolescentes-en-esmeraldas/>

<sup>101</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/politica/reclutamiento-menores-delito-bandas-colombia-ecuador/> ; <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/asi-reclutan-las-bandas-criminales-a-los-jovenes-en-ecuador-de-esto-no-se-sale-con-vida-CM6608224>

<sup>102</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/politica/reclutamiento-menores-delito-bandas-colombia-ecuador/> ; RTU, “Reclutamiento de niños/as por bandas criminales - Entrevista a Myriam Pérez por RTU”: [https://www.youtube.com/watch?v=DyZ5p\\_kYANG](https://www.youtube.com/watch?v=DyZ5p_kYANG) ; <https://www.cdh.org.ec/testimonios/609-tres-caras-del-reclutamiento-forzoso-infantil.html>

<sup>103</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ninos-estudiantes-bandas-delictivas-abandono/>

Por su parte, la violencia basada en el género sigue siendo un problema latente en el Ecuador. En 2023 hubo 576 víctimas de femicidios en el país con las correspondientes denuncias ante la Fiscalía General del Estado, de las cuales 192 eran menores de 25 años (33,3% del total). De esas 576 denuncias, 83,1% se encuentra en etapa de investigación previa y solamente 5% está en etapa de juicio.<sup>104</sup>

Desde el 9 de enero hasta inicios de marzo de 2024, debido al incremento de la violencia y la declaratoria del estado de excepción (ver supra), la Función Ejecutiva decretó que las clases en escuelas y colegios pasarían a ser virtuales. La virtualidad fue gradualmente desapareciendo y se mantuvo por más tiempo en las ciudades más afectadas por la violencia (Esmeraldas, Guayaquil y Durán).

En el ámbito específico de la violencia sexual en el ámbito educativo, en marzo de este año, Human Rights Watch alertó que esta decisión *“así como las amenazas de los grupos delictivos, han afectado especialmente su derecho a aprender en un entorno seguro.”* La enseñanza en línea expone a niños, niñas y adolescentes a la violencia sexual tanto en línea como presencial y limita la capacidad de las autoridades para detectar y atender tales situaciones.

Adicionalmente, la situación de violencia y su relación con el crimen organizado puede aumentar los ya altos índices de impunidad.<sup>105</sup> Según UNICEF, en relación con el aumento del crimen organizado y las decisiones de tener clases virtuales con el objetivo de proteger a la niñez, *“es importante que las escuelas estén abiertas porque las escuelas constituyen un entorno protector para los niños. Nos preocupa mucho porque Ecuador fue uno de los países en el mundo que, durante la peor época de la pandemia, tuvo las escuelas que permanecieron más tiempo cerradas. Agregar este nuevo cierre a las escuelas nos preocupa porque nos preguntamos qué va a ser de esos niños y estas niñas, sobre todo los más vulnerables”*<sup>106</sup> Esto va de la mano con el alto porcentaje de deserción escolar que existe en el país (sobre este punto se volverá en páginas siguientes).

## **ii. Centros de rehabilitación y personas privadas de la libertad**

En el Ecuador, la capacidad instalada del sistema penitenciario es de 30169 plazas para personas privadas de la libertad, pero, hasta octubre de 2023, existen 31143 personas en el sistema.<sup>107</sup> Esta sobrepoblación, la disminución del presupuesto penitenciario y las condiciones generales de detención contribuyen a la degeneración del tejido social al interior de los centros de rehabilitación.

---

<sup>104</sup> Fiscalía General del Estado, unidad de estadística: <https://www.fiscalia.gob.ec/analitica-muertes-de-mujeres-en-contexto-delictivo/>

<sup>105</sup> HRW, El repunte de la violencia en Ecuador aumenta los riesgos para los estudiantes, 12 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2024/03/12/el-repunte-de-la-violencia-en-ecuador-aumenta-los-riesgos-para-los-estudiantes>

<sup>106</sup> <https://gk.city/2024/01/23/entrevista-luz-angela-melo-representante-unicef-ecuador-violencia-ninos/>

<sup>107</sup> PADF, “Evaluación de la calidad de la prisión preventiva en casos relacionados a delincuencia organizada en el Ecuador”, 2023, p. 24

El Estado ha llevado a cabo algunas medidas para disminuir la sobrepoblación. Según el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (“SNAI”), en 2022, “(s)e ha reducido el hacinamiento en 19.97% alcanzando a final del 2022 un hacinamiento del 9.68%”. En esta línea, señaló que, hasta diciembre de 2022, los centros de privación de la libertad “*Guayas Nro.5, Los Ríos Nro. 1 y El Oro Nro. 1 son los que presentan las tasas más altas de hacinamiento con 125%, 96% y 87% respectivamente. De forma complementaria, en 16 de los 36 [centros] no existió hacinamiento.*”<sup>108</sup>

No obstante, a pesar de estos logros para la reducción de la sobrepoblación, se generan situaciones violatorias de derechos de las personas ahí detenidas.

Es en este escenario que llevaron a cabo las más grandes masacres carcelarias en el país. Si bien estas se iniciaron en el gobierno de Lenin Moreno – con el asesinato de 79 presos en febrero de 2021 – la crisis penitenciaria alcanzó su peor momento en la administración de Guillermo Lasso. En sus 30 meses de gestión hubo 14 matanzas en cinco cárceles del país y el saldo fue de 387 personas privadas de la libertad asesinadas.<sup>109</sup> Desde el 23 de febrero de 2021 hasta el 30 de julio de 2023, han ocurrido 19 masacres en los centros de detención, de las cuales 10 se llevaron a cabo en la provincia del Guayas.

Human Rights Watch documentó, en su informe anual de 2023, medidas insuficientes para detener las masacres, incluyendo demoras en el ingreso de la Policía Nacional para controlar la situación, así como una impunidad en la investigación y sanción de las personas responsables. Así, hasta “*agosto, no había condenados por participar en ninguna de las masacres ocurridas en 2022.*”<sup>110</sup>

La principal respuesta del gobierno a esta situación fue la declaratoria de un estado de excepción en el sistema carcelario nacional. El 24 de julio de 2023, el presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo No. 823, mediante el cual declaró el estado de excepción por “*grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional.*”<sup>111</sup> Este estado de excepción fue renovado mediante el Decreto Ejecutivo No. 878 de septiembre de 2023<sup>112</sup>.

La grave conmoción interna dentro de los centros de detención se debe a amotinamientos, asesinatos y masacres. La Corte Constitucional señaló que “*estos hechos no son aislados, sino que*

---

<sup>108</sup> SNAI, “SNAI rendición de cuentas - 2022”, 2022: <https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2023/05/Informe-firmado-por-el-DG-RC2022.pdf>

<sup>109</sup> Primicias, “Inseguridad: las cifras del caótico escenario que deja el gobierno de Guillermo Lasso”, 21 de noviembre de 2023: <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/inseguridad-guillermo-lasso-ecuador-muertes/>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Personas privadas de libertad en Ecuador”, 21 de febrero de 2022, OEA/Ser.L/V/II.

<sup>110</sup> HRW, Informe anual 2023 – Ecuador. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/ecuador#341a9f>

<sup>111</sup> Decreto Ejecutivo No. 823, 24 de julio de 2023.

<sup>112</sup> CRE, artículo 166: “*El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado.*”

*se enmarcan en una problemática de características estructurales, que no ha sido solventada por las entidades públicas que dirigen el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.”<sup>113</sup>*

El 14 de enero de 2023, en el marco del Decreto Ejecutivo No. 111, los centros de privación de la libertad fueron puestos bajo el control de las Fuerzas Armadas (antes estaban bajo el control del sistema de guías penitenciarios en los interiores y el control externo lo hacía la Policía Nacional).<sup>114</sup> Las requisas han sido lideradas por las Fuerzas Armadas en colaboración con la Policía Nacional quien ha asumido un rol secundario en este aspecto.

Frente a esta situación, desde el inicio del despliegue de las Fuerzas Armadas, varios grupos han denunciado abusos en los operativos en contra de las personas detenidas. Asimismo, “*(d)ecenas de familias exigen información sobre el estado de los reclusos ante los reportes de falta de acceso a salud, alimentación, muertes y violencia en el interior de los penales.*”<sup>115</sup> Se han reportado, incluso, muertes dentro de los centros durante o después de los operativos realizados por las Fuerzas Armadas.<sup>116</sup>

Desde la declaratoria del estado de excepción en enero de 2024, el número de personas privadas de la libertad ha aumentado. “*La (sic) Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han detenido a más 10.000 personas en el marco del estado de excepción decretado el 8 de enero de 2024. Sin embargo, solo 494 (5%) han sido procesados.*”<sup>117</sup> Esta situación afecta a las personas jóvenes: el “*57,7% de los detenidos durante el conflicto armado interno son jóvenes que no superan los 30 años. Y 76% de los procesados está en ese mismo rango de edad. [...] ¿Cómo se explican estas cifras? Wágner Bravo, exdirector de Operaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, responde que las organizaciones criminales reclutan a jóvenes en calidad de «desechables»; es decir, personas que, a cambio de ciertos pagos —bajos o muy bajos—, cometen delitos como microtráfico, transporte de drogas, amedrentamientos, extorsiones, dan alertas de la presencia policial u operativos e incluso crímenes a quemarropa.*”<sup>118</sup>

## B)

---

<sup>113</sup> CC, dictamen No. 4-19-EE/19, 30 de mayo de 2019; dictamen No. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020; dictamen No. 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021; dictamen No. 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 22.

<sup>114</sup> <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/militares-toman-control-de-varias-c%C3%A1rces-de-ecuador-tras-liberaci%C3%B3n-de-rehenes/49125916>

<sup>115</sup> France 24, Karol Noroña, “‘Hemos sido humilladas y golpeadas’: ¿qué ha pasado con las personas presas en Ecuador?”, 30 de enero de 2024: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240130-hemos-sido-humillados-y-golpeados-qu%C3%A9-ha-pasado-con-los-presos-en-las-c%C3%A1rces-de-ecuador> ; [https://twitter.com/DDHH\\_Ec/status/175094504667583314](https://twitter.com/DDHH_Ec/status/175094504667583314)

<sup>116</sup> France 24, Karol Noroña, “‘Hemos sido humilladas y golpeadas’: ¿qué ha pasado con las personas presas en Ecuador?”, 30 de enero de 2024: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240130-hemos-sido-humillados-y-golpeados-qu%C3%A9-ha-pasado-con-los-presos-en-las-c%C3%A1rces-de-ecuador>

<sup>117</sup> <https://www.lahora.com.ec/pais/de-los-10-000-detenidos-por-el-estado-de-excepcion-solo-494-est%C3%A1n-procesados/>

<sup>118</sup> <https://ecuadorchequea.com/jovenes-la-carne-de-canon-de-las-bandas-delictivas/>

## C) Las condiciones socioeconómicas actuales

### i. Pobreza en Ecuador

La pobreza y otras condiciones socio económicas no pueden desligarse de los altos índices de inseguridad del país. Para el Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos existe una relación estrecha entre pobreza y la inseguridad.<sup>119</sup>

A través de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), se determinó que, en Ecuador, “(e)n junio de 2023, la pobreza extrema a nivel nacional se ubica en 10,8%. En el área urbana la pobreza extrema es de 5,2% y en el área rural es de 22,6%.”<sup>120</sup> Estos resultados representan un incremento del 2% en relación con los indicadores de junio de 2022.<sup>121</sup>

En relación con los derechos laborales, “(e)n el I trimestre de 2023, la tasa de desempleo se ubicó en 3,8%”<sup>122</sup>, representando una baja de 1.8% en relación con el mismo periodo del 2022. La ENEMDU arrojó que “la tasa de empleo adecuado se ubicó en 34,9% y la tasa de subempleo en 20,0%.”<sup>123</sup> En relación con el empleo informal, “(e)n el I trimestre de 2023, el sector informal representó el 53,5% del total de población ocupada”, con un incremento de más de 2% en comparación con el mismo periodo de 2022.

La ENEMDU señaló que “(e)n el I trimestre de 2023, la mediana del ingreso mensual de la población ocupada fue de USD\$ 379,6”. A pesar de que hay un incremento en relación con los años anteriores, el precio de la canasta básica en el Ecuador alcanza los USD\$ 784<sup>124</sup>.

---

<sup>119</sup> Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, Comunicado de prensa al culminar la visita a Ecuador llevada a cabo entre el 28 de Agosto y el 8 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/poverty/sr/statements/20230908-com-ecuadore-sr-poverty.pdf>

<sup>120</sup> Según esta encuesta, la línea de pobreza se ubica en US\$ 89,29 mensuales per cápita, mientras que la línea de pobreza extrema en US\$ 50,32 mensuales per cápita. Disponible en: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2023/Junio/202306\\_PobrezayDesigualdad.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2023/Junio/202306_PobrezayDesigualdad.pdf)

<sup>121</sup> Bloomberg, “La pobreza aumenta en Ecuador y alcanza al 27% de la población”, junio 2023. <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/ecuador/la-pobreza-aumenta-en-ecuador-y-alcanza-al-27-de-la-poblacion/>

<sup>122</sup> [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2023/Junio/202306\\_PobrezayDesigualdad.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2023/Junio/202306_PobrezayDesigualdad.pdf)

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> INEC: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Inflacion/canastas/Canastas\\_2023/Noviembre/1.Informe\\_Ejecutivo\\_Canastas\\_Analiticas\\_nov\\_2023.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Inflacion/canastas/Canastas_2023/Noviembre/1.Informe_Ejecutivo_Canastas_Analiticas_nov_2023.pdf)

Teleamazonas, “Costo de la canasta básica en Ecuador subió 27 dólares este 2023”, 8 de noviembre de 2023. [https://www.teleamazonas.com/costo-canasta-basica-ecuador-subio-inec/#:~:text=Costo%20de%20la%20canasta%20b%C3%A1sica%20en%20Ecuador%20subi%C3%B3%2027%20%C3%B3lares%20este%202023,-8%20de%20noviembre&text=El%20costo%20de%20la%20canasta,Estad%C3%ADstica%20y%20Censos%20\(INEC\).](https://www.teleamazonas.com/costo-canasta-basica-ecuador-subio-inec/#:~:text=Costo%20de%20la%20canasta%20b%C3%A1sica%20en%20Ecuador%20subi%C3%B3%2027%20%C3%B3lares%20este%202023,-8%20de%20noviembre&text=El%20costo%20de%20la%20canasta,Estad%C3%ADstica%20y%20Censos%20(INEC).)

Según el Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, las y los jóvenes están especialmente afectados por la pobreza. En 2022, 34.44% de los y las jóvenes (15 – 24 años) vivían en pobreza.<sup>125</sup> Según datos de UNICEF, en 2023, 26.2% de los hogares que tienen niños/as están en situación de pobreza por ingresos. Y, para esta organización, Ecuador ha retrocedido 10 años en la lucha contra la pobreza infantil.<sup>126</sup>

Por otro lado, en septiembre de 2023, se entregaron los resultados de la Primera Encuesta Especializada sobre Desnutrición Infantil y los hallazgos son preocupantes. El Ecuador es el cuarto país con mayor índice de desnutrición crónica infantil de la región, después de Honduras (19.9%); Haití (20,4%); y Guatemala (42,8%).

En el Ecuador, el 1% de los niños y niñas menores de 2 años sufre desnutrición crónica infantil. La desnutrición crónica está localizada, mayormente en la sierra rural del país (27.7% de los y las niñas) y afecta a los hogares más pobres (en el 20% de los hogares más pobres del país, la DCI afecta al 24% de los niños y niñas menores de 2 años). Los resultados también reflejan que están más afectados los niños y niñas de pueblos y nacionalidades: el 33.4% de los niños y niñas indígenas menores de 2 años sufren de desnutrición crónica infantil, comparado con el 2% de niños y niñas mestizas, 15.7% de las y los niños afroecuatorianos y 15.0% de niños y niñas montubias. Adicionalmente, en el Ecuador, la anemia afecta al 38,2% de niños de 6 meses a menores de 5 años.<sup>127</sup>

## *ii. Población en situación de movilidad*

Desde hace más de una década, Ecuador es un país de acogida de personas migrantes y en necesidad de protección internacional. Esto se ha reforzado desde 2019 con un incremento del 285% en el número de personas registradas. Así, a octubre de 2023, 583453 personas forzadas a huir que han sido acogidas por Ecuador. Según el censo poblacional, esto significa que de los casi 17 millones de personas que viven en el Ecuador, 3.2% corresponde a personas refugiadas y migrantes. Y, adicionalmente, el 84% del total de personas en movilidad humana son venezolanas.<sup>128</sup>

Las personas migrantes (refugiadas o no) también se ven afectadas por las condiciones de inseguridad del país. Las condiciones de inseguridad afectan el ejercicio de los derechos, especialmente en las zonas en las que hay mayores índices de violencia.

---

<sup>125</sup> Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, Comunicado de prensa al culminar la visita a Ecuador llevada a cabo entre el 28 de Agosto y el 8 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/poverty/sr/statements/20230908-eom-ecuadore-sr-poverty.pdf>

<sup>126</sup> UNICEF, informe “La situación de la infancia en Ecuador. Principales datos sobre los niños, niñas y adolescentes en el país.” Disponible en: <https://www.unicef.org/ecuador/informes/la-situacion-de-la-infancia-en-ecuador>

<sup>127</sup> INEC, Primera Encuesta Especializada sobre Desnutrición Infantil: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ENDI/Presentacion\\_de\\_Resultados\\_ENDI\\_R1.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ENDI/Presentacion_de_Resultados_ENDI_R1.pdf)

<sup>128</sup> ACNUR, “Tendencias nacionales el desplazamiento forzado hacia Ecuador 2023”: <https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-07/14041.pdf>

Para ACNUR, “(1) *la violencia y la inseguridad fruto del deterioro socioeconómico en Ecuador son una constante para las personas en movilidad humana y limitante para su participación comunitaria e inclusión económica y social. A nivel nacional, casi el 29% de las personas en movilidad humana no se sienten seguras al caminar (sic) por sus comunidades de noche, una cifra que para las personas colombianas aumenta a casi al 30 por ciento. Entre las preocupaciones que tienen las personas en movilidad humana es el riesgo a la extorsión y a ser agredidos si se rehúsan. De hecho, en lugares como Guayaquil, la segunda ciudad de acogida para personas refugiadas y migrantes en el país, 27% de la población encuestada dice no sentirse segura en su lugar de residencia actual.*”<sup>129</sup>

### **iii. Educación**

En 2023 existieron 4251076 estudiantes matriculados a nivel nacional (49% son niñas) en 15506 instituciones educativas ubicadas mayoritariamente en zonas urbanas (54%). En 2022, se ejecutó un presupuesto de 3283,51 millones de dólares (una baja considerable con el presupuesto de 2019 que ha sido el más alto en los últimos 5 años).<sup>130</sup>

Existe una alta presencia de niños, niñas y adolescentes de otro origen nacional en el sistema educativo nacional. Por ejemplo, en 2023, de los/as niños/as extranjeros/as en el sistema educativo, 69,63% son venezolanos/as; y, 12,34 son colombianos/as<sup>131</sup>. Sin embargo, las condiciones económicas de sus hogares, así como la creciente situación de inseguridad, afectan su permanencia en el sistema. Ya en 2022, 46132 niños/as extranjeros/as dejaron el sistema de educación (29897 eran venezolanos/as).<sup>132</sup> Y, en el inicio del año escolar en marzo de 2023, 4387 niños/as venezolanos/as dejaron las aulas<sup>133</sup>.

Como consecuencia de la declaratoria de un estado de excepción por la causal de “*existencia de un conflicto armado interno*”, las clases presenciales se suspendieron por más de una semana a nivel nacional. Desde el 22 de enero, existió un retorno paulatino a la presencialidad en los planteles (salvo aquellos que expresamente se identificó como ubicados en zonas especialmente afectadas por el conflicto). Para UNICEF, “(1) *interrupción de servicios básicos en áreas controladas por grupos armados no sólo pone a más niños en riesgo de ser reclutados, sino que también corta el acceso a la salud, educación y protección para otros cientos de miles.*”<sup>134</sup>

---

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> <https://educacion.gob.ec/datos-abiertos/>

<sup>131</sup> Ministerio de Educación: <https://educacion.gob.ec/datos-abiertos/>

<sup>132</sup> Primicias, “46.132 niños y jóvenes extranjeros abandonaron las aulas en Ecuador”, 14 de noviembre de 2022. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/estudiantes-extranjeros-abandono-estudios-escuelas/>

<sup>133</sup> El Comercio, “4 387 niños y adolescentes venezolanos dejaron las aulas de Ecuador”, 20 de febrero de 2023. <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/ninos-adolescentes-venezolanos-dejaron-aulas-ecuador.html>

<sup>134</sup> UNICEF, “Ecuador: La tasa de homicidios de niños, niñas y adolescentes aumentó en un 640 por ciento en cuatro años”, comunicado de prensa, 14 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/ecuador-la-tasa-de-homicidios-de-ninos-ninas-y-adolescentes-aumento>

Actualmente, “(m)ás de 60000 estudiantes no se matricularon en el último año escolar en la Costa. En la Sierra, hay otros 55300 estudiantes que no se matricularon.”<sup>135</sup> Esta caída coincide con la crisis de seguridad que enfrenta el país que llegó a su cúspide con la declaratoria del estado de excepción por conflicto armado interno en enero de 2024. La deserción escolar pone en mayor riesgo a los niños, niñas y adolescentes de ser reclutadas por bandas criminales o de ser víctimas de violencia.

Lo expuesto a lo largo de este apartado demuestra el preocupante escenario político, social y económico del Ecuador. En función de esto, las acciones del gobierno están enfocadas en solucionar lo que ha calificado de su principal preocupación: la mayor crisis de violencia e inseguridad desde el retorno a la democracia en la década de los 70. Asimismo, el déficit fiscal es el más alto de la historia del país por lo que se espera un presupuesto basado en la austeridad y cuyo énfasis es el tema de seguridad.

Esto afectará directamente la aprobación e implementación de políticas y estrategias que no entren en este eje de lucha contra el crimen organizado, como las áreas sociales no prioritarias, incluyendo las relacionadas con la implementación de la sentencia del caso Guzmán Albarracín.

El incremento de la violencia, así como las políticas de austeridad fiscal ponen a más niños, niñas y adolescentes en riesgo y priva a miles de ellos/as del acceso a servicios sociales. El abandono del Estado y la falta de oportunidades de educación y laborales, les afecta especialmente y aumenta su riesgo de ser reclutados por bandas criminales. Estos recortes presupuestarios junto con el alto índice de criminalidad actual solo reafirmarán que los niños, niñas y adolescentes son los mayores perdedores frente a sucesos de crisis y ajuste fiscal.

## Conclusiones

A lo largo de este *amicus curiae*, se discutieron los nudos críticos que el Observatorio ha identificado en relación con el cumplimiento de la sentencia del *caso Paola Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador*.

Por un lado, si bien la Mesa interinstitucional aprobó la “Política pública para erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo”, aún no ha culminado su proceso de firma y lanzamiento por parte del Estado. Esto debe verse como una oportunidad para mejorar aquellos elementos que se identificaron como problemáticos para cumplir con el objetivo de la misma, *i.e.* erradicar la violencia sexual en el ámbito educativo. Así, la falta de detalle de las asignaciones presupuestarias (montos y origen de estos) afecta la sostenibilidad de la política en el tiempo. Asimismo, el enfoque actual está en el eje de prevención, dejando de lado ejes importantes como el de reparación y acceso a la justicia. Finalmente, la política pública debe ser modificada para incluir los estándares internacionales que la Corte IDH desarrolló en el *caso Paola Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador*, al igual que en el resto de su jurisprudencia.

---

<sup>135</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/estudiantes-abandono-escolar-pobreza/>

Otro nudo crítico que pone en riesgo es cumplimiento de la medida de no repetición es la implementación del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia No. 376-20-JP/21 de la Corte Constitucional. Mediante un ejercicio de desnaturalización de las garantías jurisdiccionales, se ocasiona la impunidad en casos de violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes y se normaliza situaciones violatorias de derechos.

Adicionalmente, en este *amicus curiae*, se presentaron las estadísticas del Ministerio de Educación, de la Fiscalía General del Estado y del Consejo de la Judicatura que demuestran que la violencia sexual en el ámbito educativo es un problema actual que prevalece pese a las políticas estatales para su erradicación. Este panorama se enmarca dentro de un contexto de violencia contra las mujeres mucho más amplio, como lo demuestran las estadísticas aportadas.

Finalmente, se presentó análisis del contexto político y social del Ecuador. Como se observa, la crisis de seguridad y los altos niveles de pobreza afecta directamente a los niños, niñas y adolescentes. Esto, por ejemplo, se da a través de la reducción de asignaciones presupuestarias para carteras de Estado encargadas de temas sociales. Esta reducción tiene un impacto negativo en los derechos de los niños, niñas y adolescentes que pueden llegar a ser presas de las organizaciones de crimen organizado.

Por todo lo anterior, el Observatorio Paola Guzmán Albarracín solicita a la Corte IDH que, en el análisis del cumplimiento de la sentencia del *caso Paola Guzmán Albarracín y otras*, tenga en cuenta la información presentada en este *amicus curiae*. Asimismo, se solicita a la Corte IDH que mantenga abierta la fase de supervisión de cumplimiento ya que la medida de “(i)dentificar y adoptar medidas para tratar la violencia sexual en el ámbito educativo” se encuentra pendiente de cumplimiento.

Sin más por el momento le manifestamos las muestras de nuestra mayor estima y consideración.

Atentamente,

María Helena Carbonell

Secretaria Técnica

Observatorio Paola Guzmán Albarracín