

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2021

CASO No. 1497-20-JP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia examina la alegada vulneración al derecho a la educación de una niña en situación de movilidad humana desde dos perspectivas: i) la de las actuaciones discriminatorias que lesionan el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad y ii) la de las consecuencias perjudiciales del acceso tardío a la educación en el goce de otros derechos como el libre desarrollo de la personalidad y la vida digna. En tal virtud, la sentencia dispone medidas de reparación tendientes a eliminar prácticas discriminatorias en el acceso a la educación de las personas en situación de movilidad humana, así como tendientes a garantizar el acceso oportuno y pleno de los niños, niñas y adolescentes al derecho a la educación.

Tabla de contenido

I.	Reseña procesal	2
II.	Hechos probados del caso	3
III.	Debate procesal	4
	A. Pretensión y fundamentos de la legitimada activa.....	4
	B. Fundamentos de la legitimada pasiva.....	5
	C. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado.....	5
	D. Decisión de primera instancia y medidas de reparación.....	5
	E. Decisión de segunda instancia y medidas de reparación.....	6
IV.	Competencia.....	6
V.	Planteamiento de los problemas jurídicos	6
VI.	Resolución del caso materia de revisión	7
	F. Primer problema jurídico: ¿Se vulneró el derecho a la educación de la niña G.N.A.R, pues se impidió su ingreso al octavo año de básica porque, a pesar de la presentación de la documentación de tercero, cuarto, quinto y sexto año de básica, solo se la admitió cuando presentó los certificados de primero y segundo año de educación básica?.....	7
	F.a. Vulneración del derecho a la educación en la dimensión de la accesibilidad.....	7
	F.b. Impacto del acceso tardío de la niña G.N.A.R. en el desarrollo integral y autónomo de los niños, niñas y adolescentes.....	14
	G. Segundo problema jurídico: una vez constatada la vulneración de derechos fundamentales, ¿cuáles son las medidas de reparación pertinentes para el caso concreto?.....	17
VII.	Decisión.....	19

I. Reseña procesal

1. Esta sentencia de revisión se realiza respecto de la acción de protección No. 04281-2020-00447, cuya decisión de segunda instancia se remitió a esta Corte mediante oficio No. 0134-CPJC, de 20 de agosto de 2020, suscrito por la secretaria relatora de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi.
 - 1.1 El proceso inició el 26 de febrero de 2020 con la demanda de acción de protección con medidas cautelares presentada por la Dra. Tania Madelen Castillo Tejada en calidad de Coordinadora General Defensorial Zonal 1 y William Delgado Inagan, Especialista de Usuarios y Consumidores de la Coordinación Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo del Ecuador¹.
 - 1.2 En sentencia de 16 de julio de 2020, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán aceptó la demanda y dispuso medidas de reparación.
 - 1.3 El 21 de julio de 2020, el Ministerio de Educación interpuso recurso de apelación, que fue rechazado en la sentencia dictada el 14 de agosto de 2020 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi, que ratificó la sentencia subida en grado y dispuso, además, que se realicen clases de nivelación de aquellas materias de realidad nacional ecuatoriana en las que la niña G.N.A.R. presentó falencias.
2. El caso fue seleccionado el 6 de abril de 2021 y, posteriormente, asignada su sustanciación, mediante sorteo de 12 de mayo de 2021, al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien el 6 de septiembre de 2021 avocó conocimiento del caso.
3. En la tramitación del proceso de revisión, si bien la audiencia es una diligencia útil para la formación del criterio para decidir², en la sentencia N° 105-10-JP/21, esta Corte estableció que, *“cuando de las connotaciones de los hechos de las causas seleccionadas, se encuentre delimitado el alcance al que se circunscribirá la revisión y el acervo procesal resulte suficiente, se procederá a resolver por el mérito de los expedientes”*³. En la revisión del presente caso, la Corte no consideró necesario convocar a las partes procesales a audiencia y resolver el caso en mérito de los autos.
4. En sesión de 7 de diciembre de 2021, la Primera Sala de Revisión, conformada por los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 17 de noviembre de 2021, aprobó el proyecto de sentencia propuesto por el juez sustanciador en la presente causa de revisión.

¹ Ver hoja 8 del expediente No. 04281-2020-00447. La Defensoría del Pueblo solicitó que se permita la inscripción de la niña G.N.A.R. al octavo año de educación básica.

² Corte Constitucional, sentencia N.º 159-11-JH/19, párrafo 10.

³ Corte Constitucional, sentencia N.º 105-10-JP/19, párrafo 11.

II. Hechos probados del caso

5. Previo al inicio del año lectivo 2019-2020, la madre de G.N.A.R., niña de nacionalidad venezolana en situación de movilidad humana, presentó ante el Distrito de Educación 04D01 San Pedro de Huaca en Tulcán (en adelante, “el Distrito”) los certificados de tercero, cuarto, quinto y sexto años de estudios⁴ con el fin de que su hija pueda ser inscrita en el octavo año de educación básica (certificados correspondientes a los años de estudio inmediatos anteriores al que se pretendía cursar). El Distrito negó la solicitud por considerar que los certificados de primer y segundo años eran necesarios para proceder con la inscripción.
6. Ante dicha negativa, la señora Emily Jackeline Romero Pantoja solicitó que su hija rinda pruebas de ubicación. El 28 de agosto de 2019, la niña G.N.A.R. rindió las pruebas para evaluar si puede ser ubicada en el octavo año de educación básica; en las que obtuvo un puntaje de 5,36 sobre 10 puntos, es decir, no alcanzó el puntaje mínimo de 7 puntos⁵.
7. Por tanto, una vez más, la señora Emily Jackeline Romero Pantoja solicitó la referida matrícula al Distrito de Educación 04D01 San Pedro de Huaca en Tulcán (en adelante, “el Distrito”) con base en los certificados de aprobación del tercero, cuarto, quinto y sexto año de educación básica en Venezuela⁶.
8. El órgano referido le informó a la señora Romero Pantoja que la matrícula era improcedente, debido a que solo presentó los certificados de los últimos niveles aprobados por su hija, pero no los de primero y segundo año⁷.
9. Frente a ello, el 6 de septiembre de 2019, la señora Emily Jackeline Romero Pantoja presentó una petición a la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi (en adelante, “la Defensoría”).
10. La Defensoría inició una investigación defensorial y convocó a audiencia el 7 de octubre de 2019. Debido a que los representantes del Distrito no comparecieron a la audiencia, esta se reprogramó para el 7 de noviembre de 2019. En dicha audiencia, los representantes del Distrito *“se [comprometieron] a realizar las gestiones necesarias para ubicar a la hija de la peticionaria [...] de acuerdo a los niveles educativos aprobados y de los cuales la señora peticionaria tiene la documentación justificante”*⁸.
11. Tras considerar que existió incumplimiento de lo acordado en audiencia de 7 de noviembre de 2019, la Defensoría del Pueblo convocó a una nueva audiencia, que se llevó a cabo el 14 de enero de 2020, en donde se alcanzaron dos compromisos: i) la señora Emily Jackeline Romero Pantoja entregaría los documentos de los dos primeros

⁴ En Venezuela la educación primaria se desarrolla del primer al sexto año, luego del sexto año empieza la educación secundaria.

⁵ Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 36 reverso.

⁶ *Ibíd.*

⁷ Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 37, segunda viñeta.

⁸ Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 32.

años hasta febrero de 2020; y, ii) el Distrito permitiría el ingreso inmediato a la niña G.N.A.R al octavo año de básica, nivel que le correspondía⁹.

12. En virtud del compromiso señalado en el párrafo precedente, la señora Romero solicitó el ingreso de su hija al octavo año de básica; sin embargo, eso le fue impedido debido al mismo argumento, es decir, la inexistencia de los certificados de primer y segundo año¹⁰.
13. En febrero de 2020, la señora Romero presentó la documentación completa al Distrito, sin embargo, se le informó que el trámite de ingreso de su hija al sistema educativo ya no era posible, debido a que la plataforma CAS –a través de la cual se realizan los procesos de inscripción– no se encontraba habilitada¹¹.
14. Tras la presentación de la demanda de acción de protección, en auto de 27 de febrero de 2020, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán, en atención a las medidas cautelares solicitadas, dispuso que se proporcione el acceso de la niña al centro de educación más cercano a su domicilio y al nivel equivalente al que correspondería en Venezuela¹².
15. En razón de las medidas cautelares, la niña G.N.A.R asistió a clases en la Escuela de Educación Básica Alejandro R. Mera a partir del 4 de marzo de 2020¹³.

III. Debate procesal

A. Pretensión y fundamentos de la legitimada activa.

16. En la acción de protección, la parte accionante pretendió que se declare la vulneración a los derechos a la educación (arts. 26 y 27 de la Constitución) de la niña G.N.A.R., así como la inobservancia de la obligación del Estado de garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, a través del acceso a la educación (arts. 44 y 45 de la Constitución).
17. El cargo en el que se fundamentan las pretensiones de la parte accionante es el siguiente: Se vulneró el derecho a la educación de la niña G.N.A.R, pues se impidió su ingreso a octavo año de educación básica por considerar que la documentación se encontraba incompleta, a pesar de que la señora Emily Jackeline Romero Pantoja, madre de la niña G.N.A.R, presentó los certificados de tercer, cuarto, quinto y sexto año de educación básica, y únicamente no presentó los certificados de años anteriores, es decir, de primer y segundo año de educación básica. La señora Emily Romero agregó, además, que solo se admitió a su hija cuando hubo presentado los certificados completos, incluidos los de primer y segundo año.

⁹ Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 35.

¹⁰ Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 37.

¹¹ Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 37.

¹² Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 10.

¹³ Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 18 y 40.

B. Fundamentos de la legitimada pasiva.

18. Oscar Fernando Villareal Morán, en calidad de director del Distrito, en audiencia de 14 de julio de 2020 ante el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán, señaló que no se vulneró el derecho a la educación por las siguientes razones:

18.1 A través de la resolución No. 18-2020, de 2 de marzo de 2020, se reconocieron los estudios realizados por la niña en Venezuela y se dispuso su recepción en la Escuela de Educación Básica Alejandro R. Mera en Tulcán al octavo año de educación básica.

18.2 La niña G.N.A.R aprobó el año lectivo 2019-2020 –octavo año de básica–.

18.3 La madre de la niña G.N.A.R no contaba con los documentos necesarios para comprobar la aprobación de los años anteriores, previstos en los artículos 52 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y 166 de su reglamento, en conformidad con lo previsto en el Convenio Andrés Bello.

18.4 La niña G.N.A.R. no había aprobado las pruebas de ubicación realizadas, por lo que el Ministerio de Educación solamente solicitó lo que dispone la ley, es decir, los certificados de aprobación de años anteriores y, debido a que no presentó los certificados de primero y segundo año, el Ministerio no podía seguir con la inscripción.

18.5 Adicionalmente, manifestó que

[...] en ningún momento se le dijo [a la niña] usted viene de Venezuela y no puede ingresar al sistema educativo fiscal ecuatoriano, se le dijo hay que hacer procedimientos y es esa la razón por la demora, entonces está demostrado que no hubo la vulneración del derecho, más bien lo que hubo es pequeños inconvenientes hasta que la madre por fin logra presentar toda la documentación en regla y validarle con la resolución recién en el mes marzo [...]¹⁴.

18.6 Además, señaló que desconocen como Ministerio de Educación los inconvenientes presentados y que se comprometen a mejorar los procedimientos para garantizar el derecho a la educación.

C. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado.

19. En escrito presentado el 24 de abril de 2020, la Procuraduría General del Estado señaló correo electrónico y casillero judicial.

D. Decisión de primera instancia y medidas de reparación.

¹⁴ Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 52.

20. En sentencia de 16 de julio de 2020, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán aceptó la demanda y dispuso las siguientes medidas de reparación¹⁵:

1) Se Garantice a [...] [G.N.A.R.], mientras esta permanezca en el estado ecuatoriano, acceder a su derecho a la educación en cualquiera de la unidades educativas del país donde esta fije su domicilio; 2) Se proceda a ofrecer disculpas públicas a través de las páginas web del Ministerio de Educación, por el lapso [sic] de dos meses a [...] [G.N.A.R.] y su familia, por los siete meses que se le privó de acceder al sistema educativo ecuatoriano; 3) Se conmine a los funcionarios del Distrito de Educación 04D01 San Pedro de Huaca Tulcán, a atender con mayor diligencia los casos de personas que desean acceder al sistema educativo bajo criterios de flexibilidad y racionalidad; a fin de evitar que caos como el presente se vuelvan a repetir; 4) Se imparta en el transcurso del año 2020 a los funcionarios del Distrito de Educación 04D01 San Pedro de Huaca Tulcán, al menos dos capacitaciones sobre los derechos de grupos vulnerables en relación al acceso a la educación; 5) Se vigile el cumplimiento estricto de las normas y políticas emitidas por el Estado para garantizar el derecho a la educación de sus habitantes; 6) Se socialice a los funcionarios del Ministerio de Educación las normas constitucionales y tratados internacionales suscritos por nuestro país para tutelar el derecho universal de todo ser humano a la educación.

E. Decisión de segunda instancia y medidas de reparación.

21. El 21 de julio de 2020, el Ministerio de Educación interpuso recurso de apelación, que fue rechazado en el sentencia dictada el 14 de agosto de 2020 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi, que ratificó la sentencia subida en grado y dispuso además que se nivele los conocimientos de la niña G.N.A.R en aquellas materias de realidad nacional ecuatoriana en las que presentó falencias al momento de dar el examen de ubicación.

IV. Competencia

22. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones adoptadas en procesos relacionados con garantías jurisdiccionales. De igual forma, en conformidad con la sentencia 159-11-JH/19, de verificar que las vulneraciones alegadas en la acción de protección persisten, esta Corte debe pronunciarse respecto de las pretensiones formuladas en dicha acción de protección¹⁶.

V. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. A partir del cargo expuesto en el párr. 15 *supra*, el primer problema jurídico a resolver se plantea de la siguiente forma: ¿Se vulneró el derecho a la educación de la niña G.N.A.R, pues se impidió su ingreso al octavo año de básica porque, a pesar de la presentación de la documentación de tercero, cuarto, quinto y sexto año de básica —es

¹⁵ Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 58.

¹⁶ Corte Constitucional, párr. 9 al 11.

decir, los años inmediatos anteriores al octavo año de básica–, solo se la admitió cuando presentó los certificados de primero y segundo año de educación básica?

24. Si se respondiera afirmativamente el anterior problema jurídico, habría que responder al siguiente: ¿Cuáles son las medidas de reparación pertinentes para el caso concreto?

VI. Resolución del caso materia de revisión

F. Primer problema jurídico: ¿Se vulneró el derecho a la educación de la niña G.N.A.R, pues se impidió su ingreso al octavo año de básica porque, a pesar de la presentación de la documentación de tercero, cuarto, quinto y sexto año de básica, solo se la admitió cuando presentó los certificados de primero y segundo año de educación básica?

F.a. Vulneración del derecho a la educación en la dimensión de la accesibilidad

25. El Distrito argumentó que la niña G.N.A.R no aprobó la prueba de ubicación para el octavo año de básica, obteniendo 5,36 cuando el puntaje mínimo era 7, razón por la que habrían pedido los documentos de aprobación de años anteriores, emitidos en Venezuela.
26. Respecto de la evaluación referida en el párrafo precedente, la Defensoría del Pueblo alegó que las materias en las que falló la niña G.N.A.R fueron las referentes a historia y geografía del Ecuador, por lo que una niña que residía en un país extranjero no podía conocer temas de realidad nacional ecuatoriana. De igual forma, alegó que, en conformidad con los reportes de notas presentados por la Unidad Educativa Alejandro R. Mera, la niña ha demostrado su capacidad para cursar el octavo año de básica, obteniendo calificaciones superiores a 9 sobre 10 puntos¹⁷.
27. Es verdad que existen requisitos objetivos y razonables que son exigibles no solo para la admisión a cierto programa de estudios, sino para su permanencia en este. De no cumplir estos requisitos, la inadmisión o desvinculación del estudiante estaría justificada. El Tribunal Supremo Español, al respecto, se ha pronunciado de la siguiente forma:

Estos requisitos se deben tener al momento de acceso y mantenerse para continuar los estudios. Una vez fijados normativamente tales exigencias, el control de su cumplimiento es una cuestión ordinaria, si bien, en tanto en cuanto afecta a un derecho fundamental, cabe exigir incluso una mayor diligencia en la constatación de los mismos. [...] ello no vulnera el derecho a la educación, que no es un derecho absoluto, sino que debe prestarse en las condiciones fijadas por el ordenamiento¹⁸.

¹⁷ Ver hoja 20 del expediente del caso No. 04281-2020-00447.

¹⁸ Tribunal Supremo de España, STS, de 24 marzo 1997 (RJ 1997\2497).

28. Ahora, lo expuesto se limita a aquellos requisitos que son objetivamente necesarios para la admisión y permanencia. Es decir, la institución encargada debe analizar y diferenciar entre aquellos requisitos objetivamente necesarios y entre aquellos que pueden ser subsanados por aquella.
29. Así, la Constitución reconoce como derecho fundamental el acceso a la educación¹⁹. Es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar que esta no sea interrumpida bajo criterios irracionales y arbitrarios y, al contrario, debe asegurar condiciones óptimas que afiancen la continuación de los estudios en cualquier nivel.
30. En la Observación General No. 13, respecto del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) estableció que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe mantener cuatro características interrelacionadas: i) disponibilidad; ii) accesibilidad; iii) aceptabilidad; y, iv) adaptabilidad²⁰. Estas características, que han sido reconocidas por la jurisprudencia de esta Corte²¹, deben ser analizadas según el caso de que se trate, pues no todas son relevantes en el análisis de todos los casos.

Disponibilidad

31. De acuerdo con el CDESC la disponibilidad se refiere a lo siguiente:

a. Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, en el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

32. En el presente caso, no se identifican problemas de disponibilidad, relativos a la existencia de infraestructura pertinente para el programa de educación básica de niños, niñas y adolescentes, ni a la disponibilidad de docentes competentes, así como de herramientas necesarias para el desarrollo del proceso de enseñanza, pues, tanto la Defensoría Pública como el Ministerio de Educación han afirmado que la niña G.N.A.R tenía la posibilidad de asistir a la Escuela de Educación Básica Alejandro R. Mera, institución en la que finalmente fue inscrita. Por tanto, en el presente caso, el aspecto de disponibilidad no es relevante.

¹⁹ Constitución de la República del Ecuador, art. 28.

²⁰ *Ibíd.*, párr. 6.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1894-10-JP/20, párr. 62.

Aceptabilidad

33. En relación con este elemento, el CDESC ha manifestado:

c. Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).

34. El concepto de aceptabilidad hace referencia a un momento posterior al que este caso alude, es decir, tiene relación con la enseñanza impartida una vez que los estudiantes han accedido a la institución educativa, mismos que deben ser apropiados y pertinentes no solo para los estudiantes en circunstancias comunes, sino también para los pertenecientes a minorías. Por tanto, si bien este elemento reconoce la necesidad de que la enseñanza se imparta atendiendo a las necesidades de las minorías, en el caso concreto, nos encontramos en un momento previo a dicha impartición, referido a los obstáculos que enfrentó la niña G.N.A.R para acceder a las aulas de clase. Consecuentemente, este elemento tampoco es relevante para el caso.

Adaptabilidad

35. En referencia a este elemento, el CDESC señaló:

d. Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

36. Al igual que con el concepto de aceptabilidad, la adaptabilidad, en los términos establecidos por el CDESC, corresponde a un momento posterior al de la accesibilidad, que será analizado a continuación. La adaptabilidad implica la obligación de los Estados de educar a los niños, niñas y adolescentes atendiendo los contextos propios de cada estudiante con el fin de maximizar el aprendizaje de estos, sin que su entorno social afecte su desarrollo cognitivo. Consecuentemente, en la medida que los hechos del presente caso se ubican antes de la asistencia a las aulas de clase de la niña G.N.A.R., esta sentencia no analizará el concepto de adaptabilidad.

Accesibilidad

37. Sobre este elemento, el CDESC ha desarrollado lo siguiente:

b. Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no [sic] vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);

Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

- 38.** Este elemento resulta relevante para el examen del presente caso, ya que en este se habrían presentado obstáculos para el acceso a las instituciones y los programas de enseñanza de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana, lo que podría presentar circunstancias discriminatorias para personas en circunstancias de doble vulnerabilidad.
- 39.** En referencia al criterio de accesibilidad, esta Corte ha analizado sus dimensiones formal y material de la siguiente manera:

64) En primer lugar, la accesibilidad a la educación tiene una dimensión de carácter formal, que se encuentra relacionada con la erradicación de toda forma de discriminación dentro de la educación, lo que incluye los requisitos de acceso y permanencia a las actividades educativas. Adicionalmente, la accesibilidad tiene una dimensión de carácter material, que se refiere al acceso físico sin impedimentos que obstaculicen el ejercicio del derecho a la educación y la accesibilidad económica que obliga a adoptar medidas para que las desigualdades económicas no sean un impedimento para ejercer este derecho²².

- 40.** Debido a que el caso concreto se refiere a los requisitos de acceso solicitados para que la niña G.N.A.R pueda ser inscrita en el año lectivo 2019-2020, se analizará la dimensión formal del carácter de accesibilidad.
- 41.** Respecto de la discriminación, esta Corte se ha referido a la distinción entre una discriminación directa e indirecta. En relación con la discriminación indirecta, ha desarrollado lo siguiente:

53) Por otro lado, la discriminación indirecta, "se observa en aquellos casos en los que, si bien a primera vista la práctica o norma aplicada al caso, y que genera consecuencias jurídicas distintas es neutral, su impacto en un grupo determinado podría generar una consecuencia igualmente discriminatoria. De esta forma, aunque en principio no habría una diferencia en el trato, la situación estructural en la que se encontrarían estos grupos, conllevaría a una situación de discriminación. En este sentido, la Corte IDH ha determinado que la discriminación indirecta se ve reflejada en aquellos casos en que "el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1894-10-JP/20, de 4 de marzo de 2020.

cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables". De ahí que, la discriminación está prohibida tanto en las leyes o normas que apruebe un Estado como en su aplicación. [Se omitieron pies de página]²³.

42. En conformidad con la cita en el párrafo precedente, si bien una actuación puede parecer neutral en algunos casos, su impacto y consecuencias en un grupo determinado hacen que dicha actuación tenga una naturaleza discriminatoria.
43. En el caso concreto, el Distrito justificó su actuación argumentando que actuó con base en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, incluidos los convenios sobre homologación de estudios:

La Sra. Romero Pantoja Emily Jackeline en su derecho presenta certificados de promoción para realizar reconocimiento de estudios en el exterior sin embargo de acuerdo al Art. 52 de la LOEI, Art. 154 y 166 del Reglamento a la LOEI, así como también a los convenios Andrés Bello, Mercosur y Lineamientos para reconocimiento de estudios y homologación de títulos del sistema educativo extranjero con relación al sistema educativo revisar la documentación presentada en la que falta certificados de promoción de primero y segundo año y presenta documentos de tercero, cuarto, quinto y sexto año por lo que de acuerdo a la ley y lineamientos del Ministerio de Educación, la documentación se encuentra incompleta, por lo que no procede realizar el reconocimiento de estudios²⁴.

44. Así, lo argumentado por el Distrito cabe en el concepto desarrollado de discriminación indirecta, pues, en principio, el Distrito habría actuado en conformidad con la normativa correspondiente, sin embargo, al solicitar los certificados de los primeros años, aún cuando habrían sido presentados los certificados de últimos años, implicó que la presunta aplicación de las normas señaladas tengan un impacto negativo en un grupo determinado, es decir, en los niños en situación de movilidad humana que pretenden ser inscritos en el sistema educativo. Por consiguiente, el Distrito vulneró el carácter de accesibilidad en su dimensión formal, convirtiendo al origen y estatus de movilidad humana de la niña G.N.A.R. en un impedimento para acceder a la educación.
45. Cabe añadir que las normas alegadas por el Distrito, al contrario de lo manifestado por este, responden justamente a las necesidades propias de las personas que necesitan la homologación de sus estudios, así como la obligación del Estado de convalidar títulos y niveles de educación bajo criterios de flexibilidad y razonabilidad. Veamos cuáles eran esas normas:

45.1 El artículo 52 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural prescribe:

Art. 52.- Del reconocimiento de estudios en el exterior.- Para el reconocimiento de niveles cursados en el exterior y de los títulos de bachiller o su equivalente obtenidos en el extranjero, se aplicarán el principio de reciprocidad y la homologación. Para tal efecto, se aplicarán criterios de flexibilidad y razonabilidad, anteponiendo además los

²³ *Ibíd.*

²⁴ Ver hojas 33 y 34 del expediente del caso No. 04281-2020-00447.

derechos de igualdad y equidad, el interés de la comunidad educativa, la interculturalidad y el Interés Superior del Niño.

La Autoridad Educativa Nacional reformulará las políticas que sean necesarias para facilitar el ingreso, nivelación e integración de las y los estudiantes que opten por ingresar al Sistema Nacional de Educación escolarizado del país, en cada uno de sus niveles. En ningún caso, las autoridades del ramo dictarán resoluciones que limiten el derecho a la educación de persona alguna, sin importar cual fuere su condición u origen.

45.2 El artículo 166 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural prevé:

Art. 166.- Legalización y apostillamiento. Los ecuatorianos o extranjeros, cualquiera sea su condición de movilidad humana, que hayan realizado estudios equivalentes a Educación General Básica y/o Bachillerato en el exterior que cuenten con documentación original de estudios legalizado o con apostilla pueden presentar dichos documentos para el reconocimiento legal en el Nivel Distrital.

Las personas que hayan realizado estudios equivalentes a Educación General Básica y/o Bachillerato en países con los que el Ecuador mantiene convenios de reconocimiento de títulos no necesitarán legalizar ni apostillar su documentación de estudios.

45.3 El artículo 4 del Tratado de la Organización del Convenio Andrés Bello dispone:

Art. 4.- Los Estados Miembros reconocerán los estudios primarios o de enseñanza general básica y de educación media o secundaria, mediante tablas de equivalencia que permitan la continuidad de los mismos o la obtención de los certificados correspondientes a cursos, niveles, modalidades o grados aprobados en cualquiera de aquellos.

- 46.** Es decir, el Distrito, al contrario de lo afirmado por él, no aplicó en absoluto las normas del ordenamiento jurídico referentes al acceso a la educación de personas en situación de movilidad humana, anulando de esta forma el goce efectivo del derecho a la educación de la niña G.N.A.R. bajo criterios arbitrarios que finalmente dieron lugar a una evaluación discriminatoria de la niña.
- 47.** Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural –párr. 45.1 supra–, el Estado debe garantizar la nivelación e integración de los estudiantes que deseen ingresar al sistema escolarizado. Por tanto, si la niña G.N.A.R falló en materias de realidad nacional ecuatoriana –párr. 27 supra–, el Distrito no debió impedir su acceso al año correspondiente, sino que, al conocer de la situación de movilidad humana de la niña G.N.A.R., tenía la obligación de prestar servicios de nivelación e integración para que la estudiante se iguale en las materias en donde presentaba falencias.
- 48.** Así, el Distrito actuó de forma arbitraria sin tomar en consideración criterios de flexibilidad y razonabilidad para evaluar la situación de la niña G.N.A.R. Conforme establecen las normas citadas, el Estado ecuatoriano tiene la obligación de adaptar las

políticas que, en lugar de obstruir, faciliten el acceso a los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo.

49. Adicionalmente, el Estado debe observar el principio de equidad con miras a adoptar medidas aptas para el acceso de aquellos sectores marginados o cuyo contexto social les impide tener un proceso común de inscripción. Es decir, *“debe corregir diferencias que no solo son innecesarias y evitables, sino al mismo tiempo injustas e indebidas. Puede tratarse de diferencias [...] en la calidad de vida que a su vez implican variables socioeconómicas o de desarrollo más amplias, o pueden ser diferencias de servicios o de acceso”*²⁵.

50. El CDESC ha establecido obligaciones para los Estados, entre las que se encuentran:

*47. La obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los Estados Partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar el) al derecho a la educación. Como norma general, los Estados Partes están obligados a dar cumplimiento a (facilitar) un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición. No obstante, el alcance de esta obligación está supeditado siempre al texto del Pacto*²⁶.

51. Consecuentemente, el Estado debe evitar trabas innecesarias que impidan el goce del derecho a la educación y evaluar los requisitos desde un punto de vista contextual, razonable y objetivo, que rechace la exigencia de requisitos que den paso a decisiones arbitrarias²⁷. Esto, con el fin de identificar aquellos requisitos que han sido omitidos por las circunstancias propias de los grupos vulnerables y, asimismo, identificar aquellos requisitos que pueden ser subsanados a corto o mediano plazo por el Estado.

52. Así, las falencias de la niña G.N.A.R. podían ser subsanadas por el Estado a través de cursos de nivelación de conocimientos en realidad nacional.

53. En suma, de acuerdo con el Ministerio de Educación, a la niña G.N.A.R. se le dio dos alternativas: i) la presentación de certificados de los años inmediatos anteriores; o, ii) una prueba de ubicación, ambas alternativas en una supuesta aplicación de las normas

²⁵ Naciones Unidas, Estado de preparación de las publicaciones, los estudios y los documentos destinados a la Conferencia Mundial. Contribución de la Organización Mundial de la Salud. Asamblea General, Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. A/CONF.157/PC/61/Add.8. Ginebra, 1993, pág. 7.

²⁶ Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Observación General No. 13, 1999.

²⁷ Ver Tribunal Constitucional del España. STC 77/1985, de 27 junio, recurso LODE, FJ 5º: “más bien podría decirse que tal derecho se ve reforzado por las disposiciones impugnadas, al establecer criterios objetivos que impiden, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria por parte de los Centros públicos y concertados”.

del ordenamiento jurídico. Sin embargo, de forma alguna se puede considerar que la solicitud de certificados de difícil acceso para una familia migrante o una evaluación de conocimientos de realidad nacional del país de destino pueden ser opciones para el acceso a la educación de una niña, niño o adolescente en situación de movilidad humana. En consecuencia, ninguna de las alternativas que fueron propuestas por el Distrito eran razonables para una niña en situación de movilidad humana, por lo que devinieron discriminatorias y vulneratorias de su derecho a la educación en la dimensión de la accesibilidad.

F.b. Impacto del acceso tardío de la niña G.N.A.R. en el desarrollo integral y autónomo de los niños, niñas y adolescentes.

54. Ahora bien, la exigencia de requisitos irracionales –certificados de primer y segundo año cuando existían los de los últimos años– no solo tuvo un impacto negativo en la accesibilidad al derecho a la educación por parte de la niña G.N.A.R, sino también en el ejercicio de otros derechos conexos de la misma niña, como los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la vida digna²⁸.
55. El año lectivo 2019-2020 en el régimen sierra, es decir, aquel al que la niña G.N.A.R. buscaba ingresar, empezó el 2 de septiembre de 2019²⁹. A pesar de que la madre de la niña G.N.A.R. empezó el proceso de inscripción previamente al inicio del año lectivo, se le permitió la asistencia a clases solo a partir del 4 de marzo de 2020 –párr. 15 *supra*–. Consecuentemente, ingresó al sistema educativo 6 meses después de iniciado el año lectivo, perdiendo la totalidad del primer quimestre.
56. De acuerdo con el CDESC, el derecho a la educación tiene dos dimensiones: i) es un derecho humano intrínseco; y, ii) es un medio indispensable para la realización de otros derechos humanos.
57. Por lo que respecta a esta segunda dimensión, el CDESC ha señalado que: “[c]omo derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”³⁰. De ahí que un Estado no pueda aplicar obstáculos irracionales que impidan el goce pleno del derecho a la educación, pues de hacerlo no solo inobservaría su deber de tutelar tal derecho, sino incumpliría su deber de garantizar el desarrollo de la autonomía de las personas, así como la construcción de sus proyectos de vida.
58. En este sentido, la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación no solo tiene un efecto en el desarrollo intelectual y cognitivo de los estudiantes, sino que tiene un impacto directo en el desarrollo personal y en la calidad de vida de las personas. Por

²⁸ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 133-15-SEP-CC del caso No. 273-12-EP.

²⁹ Ver Ministerio de Educación. Cronograma escolar régimen sierra. Año lectivo 2019-2020. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Cronograma-Sierra-Amazonia-2019-2020.pdf>

³⁰ Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Observación General No. 13, 1999, párr. 1.

esta razón, el garantizar el acceso a la educación va más allá del acceso cuantativo de niños, niñas y adolescentes al sistema educativo, pues la masificación de la educación no puede tener como consecuencia el sacrificio cualitativo del servicio educativo, ni de los procesos administrativos de admisión.

- 59.** La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el impedir el acceso a ciertos derechos fundamentales –incluido el derecho a la educación– sitúa a las personas pertenecientes a grupos vulnerables en una situación discapacitante, pues se les impide ejercer sus derechos de forma efectiva:

237. Como parte de la evolución del concepto de discapacidad, el modelo social de discapacidad entiende la discapacidad como el resultado de la interacción entre las características funcionales de una persona y las barreras en su entorno. Esta Corte ha establecido que la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva. (Se suprimieron las notas al pie originales)³¹.

- 60.** En este sentido, el Distrito puso barreras y limitaciones arbitrarias a la niña G.N.A.R., pues los meses en los que se le impidió acudir a las aulas tuvieron un impacto negativo en el ejercicio de su derecho a la educación, así como su desarrollo intelectual y personal. Respecto de la implicación en el desarrollo intelectual para los niños y niñas que tiene la asistencia a la escuela, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que:

185. [...] la Corte considera que la vulnerabilidad a que fueron expuestas las niñas, como consecuencia de la carencia de nacionalidad y personalidad jurídica, para la niña Violeta Bosico también se reflejó en que se le impidió estudiar durante el período escolar 1998-1999 en la tanda diurna de la Escuela de Palavé. Precisamente por no contar con el acta de nacimiento, se vio forzada a estudiar durante ese período en la escuela nocturna, para mayores de 18 años. Este hecho a la vez agravó su situación de vulnerabilidad, ya que ella no recibió la protección especial a que era acreedora como niña, de estudiar en el horario que le sería adecuado, en compañía de niños de su edad, y no con personas adultas (supra párrs. 109.34, 109.35 y 109.36). Cabe resaltar que de acuerdo al deber de protección especial de los niños consagrado en el artículo 19 de la Convención Americana, interpretado a la luz de la Convención para los Derechos del Niño y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la Convención, el Estado debe proveer educación primaria gratuita a todos los menores, en un ambiente y condiciones propicias para su pleno desarrollo intelectual³².

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gonzáles Lluy y otros vs. Ecuador, 1 de septiembre de 2015.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, 8 de Septiembre de 2005.

61. Por tanto, el Estado no solo debe garantizar el derecho a recibir una educación de calidad, sino tiene la obligación de tutelar el acceso a las aulas de clase de forma oportuna, pues la asistencia a centros educativos, garantiza el óptimo desarrollo intelectual, social y psicológico, aspectos que eliminan las circunstancias discapacitantes de aquellos grupos vulnerables y, por consiguiente, permiten el desarrollo de su autonomía y la elección libre de la forma en que construirán su proyecto de vida³³.
62. En este orden de ideas, el no acceder oportunamente a la educación tiene efectos en el libre desarrollo de la personalidad de las personas, comparables con un acceso tardío a otros pilares de la construcción del proyecto de vida como la salud y la alimentación. Es decir, así como un retardo en la atención de un paciente o una alimentación deficiente pueden tener consecuencias negativas perdurables en el tiempo, un acceso tardío a la educación presenta consecuencias que pueden afectar las diferentes etapas de desarrollo intelectual y personal, así como las decisiones respecto de su futuro profesional u ocupacional. Esto, finalmente, influye negativamente en la posibilidad de las personas de construir autónoma y libremente los distintos proyectos de vida, al verse obstaculizados por aspectos ajenos a su capacidad³⁴.
63. Así, respecto de la importancia del deber de tutelar efectivamente los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes –entre los que se encuentra evidentemente el derecho a la educación– con el fin de garantizar su desarrollo personal y una vida digna, la Corte Interamericana ha dicho lo siguiente:

258. Esta Corte ha establecido que la educación y el cuidado de la salud de los niños suponen diversas medidas de protección y constituyen los pilares fundamentales para garantizar el disfrute de una vida digna por parte de los niños, que en virtud de su condición se hallan a menudo desprovistos de los medios adecuados para la defensa eficaz de sus derechos³⁵.

64. Es decir, en la medida que los niños forman parte de un grupo vulnerable y de atención prioritaria, el Estado no puede impedir su acceso a las prestaciones básicas pues, al estar en una etapa de desarrollo, la limitación en el disfrute pleno de dichos servicios puede tener efectos negativos en el resto de sus vidas al ser pilares de su desenvolvimiento. Al contrario, el Estado debe impedir que el entorno de los niños afecte su desarrollo y ejercicio pleno del derecho a la educación.
65. En este orden de ideas, el acceso tardío de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad presenta una desventaja adicional a las expuestas en los párrafos anteriores,

³³ Constitución de la República del Ecuador, art. 66.- *Se reconoce y garantizará a las personas: 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.*

³⁴ En este sentido, ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1032-14-EP/19, de 18 de diciembre de 2019.

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas. 24 de agosto de 2010.

pues su inserción inoportuna impide su adaptación a las costumbres, tradiciones y cultura de un país desconocido para ellos y obstaculiza su inclusión en una nueva sociedad, lo que además agrava los efectos de actitudes discriminatorias y xenófobas.

66. De esta forma, si bien la niña G.N.A.R. pudo acceder al sistema educativo, los seis meses que estuvo fuera de las aulas representan ya un impacto negativo en la posibilidad de asimilar los conocimientos al igual que sus compañeros o desarrollar capacidades sociales en un país que, además, le era extraño.
67. En consecuencia, estas trabas innecesarias y arbitrarias impuestas a la niña G.N.A.R. ralentizaron su proceso normal de desarrollo social y cognitivo acorde a su edad, por lo que no solo fue vulnerado su derecho a la educación, sino que pudo afectar el libre desarrollo de su personalidad, así como su crecimiento como individuo autónomo, con miras a construir un proyecto de vida acorde a sus intereses y con base en las oportunidades que el Estado debe garantizar, de forma igualitaria, a todas las personas, independientemente de su condición migratoria.

G. Segundo problema jurídico: una vez constatada la vulneración de derechos fundamentales, ¿cuáles son las medidas de reparación pertinentes para el caso concreto?

68. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.
69. Conforme fue establecido en los párrafos 21 y 22 *supra*, los jueces emitieron una serie de medidas de reparación entre las que se encuentran la garantía de que la niña G.N.A.R. podrá acceder al sistema educativo ecuatoriano mientras se encuentre en el país; capacitación sobre los criterios de razonabilidad y flexibilidad al momento de exigir requisitos a las personas en movilidad humana; y, nivelar a la niña G.N.A.R. respecto de aquellos temas en los que presentó falencias.
70. Esta Corte ha advertido que:

Si bien no existe un catálogo taxativo de medidas de reparación, estas pueden incluir no solo medidas de restitución sino también medidas de otra índole. Entre ellas: (i) medidas de rehabilitación que se centran en afecciones físicas o psicológicas que se han causado a la víctima; (ii) medidas de satisfacción que buscan medidas buscan [sic] reintegrar y conmemorar la dignidad o la memoria de las víctimas; (iii) medidas de no repetición que tienen el objetivo de evitar que la violación se vuelva a producir. De esta manera, se previene que hechos similares se repitan y estas medidas pueden traducirse en reformas legales, institucionales, administrativas, sociales, etc. para alcanzar cambios estructurales³⁶.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1894-10-JP/20, de 4 de marzo de 2020.

71. Debido a que en el presente caso se han dispuesto ya medidas de rehabilitación y de satisfacción, este Organismo Constitucional considera pertinente establecer medidas de no repetición con el fin de que las trabas impuestas a la niña G.N.A.R. no vuelvan a ser planteadas.
72. De forma posterior a la ocurrencia de los hechos del presente caso, fueron emitidos los acuerdos ministeriales MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A, referente a la Normativa para Regular y Garantizar el Acceso, Permanencia, Promoción y Culminación del Proceso Educativo en el Sistema Nacional de Educación a Población que se encuentra en situación de Vulnerabilidad; y, MINEDUC-MINEDUC-2021-00026-A, en el que se reformaron ciertos artículos del Acuerdo 00025-A. En dichos acuerdos, se desarrollan figuras como el aprestamiento, atención a personas con rezago educativo y disposición de desarrollar los lineamientos para los exámenes de ubicación de las personas en situación de vulnerabilidad, cuyo fin es mejorar los procesos para el acceso a la educación de las personas en situación de vulnerabilidad. En este orden de ideas, la disposición transitoria primera del acuerdo reformativo –00026-A– dispuso:

“PRIMERA. - En el plazo de tres meses contados a partir de la expedición del presente Acuerdo Ministerial, la Subsecretaría para la Innovación Educativa y el Buen Vivir; la Subsecretaría de Fundamentos Educativos, la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva y la Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación, en función de sus competencias, elaborarán y socializarán el instructivo para la aplicación del presente Acuerdo Ministerial que contendrá los lineamientos que deberán observar los actores a cargo del seguimiento de los casos de estudiantes en situación de vulnerabilidad³⁷.

73. Por tanto, se debe disponer que el Ministerio de Educación, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de esta sentencia, adopte las medidas necesarias para que los lineamientos ordenados en el acuerdo ministerial citado en el párrafo precedente sean debidamente expedidos y divulgados entre los servidores a cargo de los procesos que involucran a las personas en situaciones de vulnerabilidad. De igual forma, el Ministerio de Educación debe incluir en sus lineamientos los criterios desarrollados en esta sentencia, es decir:

73.1 Flexibilidad en la evaluación de cumplimiento de requisitos para que las personas en situación de movilidad humana accedan a las instituciones educativas.

73.2 Razonabilidad en los criterios de evaluación a las personas en movilidad humana, sobre todo, al momento de evaluar conocimientos, pues los exámenes no podrán incluir aspectos de realidad nacional del país de destino.

74. Se debe disponer, también, que el Ministerio de Educación elabore pruebas de ubicación, cuyos criterios para medir la aptitud del estudiante no incluyan una evaluación de aquellos criterios que dependen de la realidad local y que pertenecen

³⁷ Acuerdo ministerial MINEDUC-MINEDUC-2021-00026-A, disposición transitoria primera.

únicamente al conocimiento de estudiantes ecuatorianos. Las evaluaciones sobre realidad nacional, así como lengua –esta última en aquellos casos en que el idioma primario del estudiante no sea el español– y otras materias que dependan del lugar de residencia del estudiante, deberán ser efectuadas con el fin de realizar planes de nivelación para el estudiante, en función de la calificación obtenida. El Ministerio de Educación, dentro de seis meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá informar sobre el diseño de las pruebas que serán utilizadas para la evaluación de las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana.

75. Se debe disponer, además, que el Ministerio de Educación, dentro del mes siguiente a su notificación publique esta sentencia en su página web y que se divulgue a través de sus dependencias.
76. Las medidas señaladas tienen el fin de garantizar que los estudiantes, en general, y aquellos en situaciones de vulnerabilidad, en particular, puedan acceder de forma oportuna al nivel de estudios correspondiente, sin que las circunstancias propias de sus circunstancias impidan el goce pleno de su derecho a la educación.

VII. Decisión

La Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución y el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, resuelve:

1. Ratificar la sentencia de primera y segunda instancia emitidas en el marco de esta acción de protección, que declararon la vulneración de derechos y establecieron como medidas de reparación concreta, la garantía de acceso a la educación de la niña G.N.A.R. su nivelación y la capacitación de los funcionarios públicos respecto de la evaluación de requisitos de admisión al sistema educativo.
2. Disponer que el Ministerio de Educación, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de esta sentencia, adecúe los lineamientos de los acuerdos No. MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A y No. MINEDUC-MINEDUC-2021-00026-A en conformidad con lo desarrollado en esta sentencia.
3. Ordenar que dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, el Ministerio de Educación difunda esta sentencia en la página web del Ministerio de Educación, así como en sus dependencias con el fin de que se impida la justificación de no admisión bajo criterios irracionales, sobre todo, respecto de niños, niñas y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad.
4. Disponer que, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de esta sentencia, el Ministerio de Educación informe sobre el diseño de las pruebas que serán utilizadas para la evaluación de las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana.

5. Disponer que, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de esta sentencia, el Ministerio de Educación informe a esta Corte los avances respecto de las medidas ordenadas en esta sentencia.
6. Disponer que las instituciones involucradas cumplan con las medidas aquí señaladas en observancia de los objetivos que cada medida persigue.
7. Disponer la devolución de los expedientes a los jueces de origen.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1497-20-JP/21

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con ocho votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente a la causa de revisión **No. 1497-20-JP/21**, en la que se determinó la vulneración del derecho a la educación de una niña en situación de movilidad humana como consecuencia de actuaciones discriminatorias. En esa sentencia, la Corte dispuso medidas de reparación tendientes a eliminar prácticas discriminatorias en el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana.
2. Estoy de acuerdo con la decisión adoptada por este Organismo y considero que esta sentencia configura un precedente jurisprudencial importante en cuanto al ejercicio del derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana, sobre todo porque analiza las limitaciones que dicha población enfrenta al ejercer este derecho y tutela los derechos en el caso concreto; sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, en los siguientes términos:

II. Análisis

3. En la sentencia de revisión de la cual se formula este voto concurrente, la Corte Constitucional tuteló los derechos de la niña G. N. A. R de nacionalidad venezolana, quien fue impedida por el Distrito de Educación 04D01 San Pedro de Huaca en Tulcán (en adelante, “el Distrito”) de ingresar al octavo año de educación básica por no presentar la documentación correspondiente a su primero y segundo año.
4. Considero que si bien el razonamiento en relación al caso concreto es adecuado, la sentencia omitió profundizar en la situación de movilidad humana como una condición que tiene características específicas, las cuales deben ser observadas al momento de garantizar derechos, como es el caso del derecho a la educación. Así, se debió considerar los estándares internacionales sobre esta materia, sobre los cuales, la Corte debió desarrollar parámetros constitucionales destinados a garantizar el acceso al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana.

i) La condición de niños, niñas y adolescentes en movilidad humana

5. Esta Corte en fallos anteriores ha desarrollado el contenido del derecho constitucional a migrar y ha sostenido que este derecho *“implica el respeto a la facultad de trasladarse que tienen las personas y la garantía de que dicho traslado ocurra en*

condiciones dignas, tanto en el lugar de origen, tránsito, destino y retorno.”¹ De tal manera, que esta Corte comprende a la movilidad humana como el ejercicio de un derecho que debe garantizarse con condiciones dignas.

6. En este sentido, la Corte ha reconocido las diversas dinámicas que conlleva la situación de movilidad humana. Ha visibilizado que la movilidad humana no es un hecho social homogéneo, sino que comporta diversidad de situaciones y factores, los cuales deben ser considerados al momento de adoptar decisiones respecto de las personas que se encuentran en esta condición.
7. Al respecto, esta Corte ha sostenido que *[l]a comprensión integral de la movilidad humana obliga a considerar que los flujos migratorios son heterogéneos, multidireccionales y se conforman por grupos poblacionales diversos, que se trasladan en condiciones diferentes y como consecuencia de múltiples motivos voluntarios o forzados. Tener en cuenta estos aspectos permite garantizar de manera efectiva el derecho a migrar en el origen, tránsito, permanencia, destino y retorno, como ha señalado esta Corte.²*
8. Por ello, este Organismo ha insistido en que toda decisión que involucre a una persona en movilidad humana debe realizarse analizando su situación particular y el contexto que configura su realidad. De manera particular, ha sostenido que *“los niños, niñas y adolescentes, en tanto sujetos de derechos, también son titulares del derecho a migrar. No obstante, se requiere una especial protección a fin de precautelar su dignidad, integridad y vida, en el ejercicio de este derecho.”*
9. De esta manera, el migrar de forma digna no solamente está vinculado a requisitos para el ingreso, salida o permanencia en el territorio nacional o a las formas en que un Estado realiza el control migratorio. Sino que, como se observa en este caso, las condiciones dignas para el ejercicio del derecho a migrar, están estrechamente relacionadas con las posibilidades del ejercicio de derechos en el país de acogida. Las posibilidades de integración de las personas inmigrantes y refugiadas en el Ecuador están condicionadas al ejercicio de derechos como la educación, el trabajo, la seguridad social, la vivienda o la salud. No hay movilidad en condiciones dignas si existen restricciones o limitaciones innecesarias a estos derechos.
10. En este sentido, la condición de movilidad humana de niños, niñas y adolescentes no puede subsumirse bajo la categoría general de “grupos en situación de vulnerabilidad”, pues obliga a identificar la **dinámica de movilidad**, es decir, si son personas inmigrantes, emigrantes, refugiadas u otras condiciones; la **condición migratoria**, si han accedido a regularidad migratoria, **si se encuentran con progenitores, solos o acompañados por otros adultos**,³ o si requieren de otras formas de protección, como en el caso de apatridia o ser víctimas de delitos en contextos de movilidad, como el tráfico de migrantes o la trata de personas.

¹ Corte Constitucional, Sentencia 159-11-JH/19, párr. 108.

² Corte Constitucional, Sentencia 2120-19-JP/21, párr. 39.

³ Corte Constitucional, Sentencia 2120-19-JP/21, párr. 42.

11. Así, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares en su observación conjunta determinaron que “[l]os Estados también deben considerar las circunstancias concretas de vulnerabilidad a que pueden enfrentarse los niños migrantes en razón de su género y otros factores, como la pobreza, el origen étnico, la discapacidad, la religión, la orientación sexual, la identidad de género u otros, que pueden agravar la vulnerabilidad del niño a los abusos sexuales, la explotación, la violencia, entre otras violaciones de los derechos humanos, durante todo el proceso migratorio”.⁴
12. Todas estas variables que devienen de la situación de movilidad humana deben ser consideradas de manera interseccional con los principios de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes como el **interés superior del niño** y el derecho a ser escuchados, los cuales son contemplados en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.
13. Estos parámetros, entonces, se deben considerar al momento de garantizar no solo el derecho a migrar de niños, niñas y adolescentes, sino que la protección especial se extiende al ejercicio de otros derechos indispensables para asegurar condiciones dignas de vida, como es el caso de la educación.

ii) El acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana

14. El caso bajo análisis demuestra que para ejercer el derecho a la educación, los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana deben enfrentar todavía limitaciones debido a la falta de comprensión de tal situación y de la inobservancia de los derechos y principios constitucionales sobre esta materia. Este caso permite determinar algunos parámetros específicos para asegurar el ejercicio de este derecho a los niños, niñas y adolescentes en movilidad con base en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.
15. Así, el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares sostienen que

Todos los niños en el contexto de la migración internacional, independientemente de su situación, tendrán pleno acceso a todos los niveles y todos los aspectos de la educación, incluida la educación para la primera infancia y la formación profesional, en condiciones de igualdad con los nacionales del país en el que vivan. Esta obligación implica que los Estados deben garantizar la igualdad de acceso a una educación inclusiva y de calidad para todos los niños migrantes, cualquiera que sea su situación migratoria. Los niños migrantes deben disponer de programas de aprendizaje alternativos cuando sea necesario,

⁴ Observación General conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 42.

*y participar plenamente en los exámenes y recibir certificados de sus estudios.*⁵ (énfasis añadido)

16. Lo propio ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 21-14, obligando a que los Estados “*brinden un nivel de vida acorde con su desarrollo físico, mental, espiritual y moral a través de la asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda; y aseguren un pleno acceso a la educación en condiciones de igualdad*”⁶ (énfasis añadido) para las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad.
17. Lo citado se encuentra en sintonía con el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, en el cual, se prohíbe la discriminación entre otras categorías, por motivos de la **condición migratoria y el lugar de nacimiento**. Consecuentemente, la condición de regularidad o irregularidad migratoria de un niño, niña o adolescente no puede ser razón para impedir el acceso o la permanencia en el sistema educativo.
18. De forma complementaria a lo señalado, el acceso a la educación tampoco puede limitarse en función de la condición de irregularidad migratoria de los progenitores. Esto en virtud de lo establecido por la Convención sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares que expresamente dispone que

*El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo*⁷

19. Consecuentemente, ni la condición migratoria de los niños, niñas y adolescentes ni la de sus progenitores o tutores, puede ser una condición que impida su acceso a la educación.
20. Por otra parte, es claro que la movilidad humana puede implicar la carencia de documentación que corrobore el curso de años de estudio previos, y que, como en el caso bajo análisis, se constituyan en posteriores dificultades en el país de destino para ejercer el derecho a la educación. Esto tampoco puede constituir un impedimento para el acceso al sistema educativo, pues los Estados están obligados a brindar alternativas que, considerando el interés superior del niño, permitan dicho acceso.
21. Así, de manera expresa, lo han sostenido el Comité de Derechos del Niño y el Comité de Trabajadores Migratorios y sus familias:

Los Estados deben poner en marcha medidas adecuadas para reconocer los estudios anteriores del niño, aceptando los certificados escolares conseguidos previamente o

⁵ *Ibíd.*59.

⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva 21/14 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, párr. 49

⁷ Naciones Unidas, Convención sobre los derechos de todos los trabajadores y sus familiares, art. 30.

*expidiendo nuevos certificados basados en sus capacidades y competencias, a fin de no crear estigmatización ni penalización. Esto se aplica igualmente a los países de origen o a terceros países en caso de retorno.*⁸ (énfasis añadido)

22. De tal suerte que la falta de documentación de educación en años anteriores, u otra documentación que los niños, niñas y adolescentes no puedan presentar, tampoco puede significar un impedimento para el acceso o la permanencia en el sistema educativo. En estos casos, la obligación del Estado es implementar formas alternativas de sustituir dichos requisitos, como es el caso de evaluaciones contextualizadas de la condición de movilidad humana.
23. Siguiendo este razonamiento, debe considerarse también las posibles afectaciones al principio de no devolución que pueden derivarse de la exigencia de documentación inaccesible a las personas en movilidad humana, como condición para el ejercicio del derecho a la educación.
24. El principio de no devolución, que es la prohibición de devolver a una persona extranjera a un país donde su vida, libertad o integridad se encuentren en riesgo, no se vulnera únicamente mediante un proceso de deportación o expulsión, sino como como ha sostenido esta Corte:

*Un acto de devolución o expulsión es **directo** cuando la persona migrante es enviada hacia un Estado en el que exista la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución, y es **indirecta**, cuando el migrante es movido hacia un Estado desde donde pueda ser retornado al país en donde sufre dicho riesgo. Por otro lado, se dice que una devolución o expulsión es **formal** cuando la misma se ha dado mediante un acto administrativo o judicial del Estado; mientras que se dice que es **encubierta** cuando la salida forzosa de la persona migrante resulta de acciones u omisiones de dicho Estado o de situaciones en que ese Estado apoye o tolere actos cometidos por sus ciudadanos con miras a provocar la salida de personas de su territorio.*⁹ (énfasis añadido)

25. Con base en lo citado, obligar a una persona a retornar a su país de origen a fin de obtener documentos para ejercer el derecho a la educación, puede configurar una vulneración al principio de no devolución en la medida en que lo ubica nuevamente ante los riesgos que motivaron su salida de su país de origen o residencia habitual.
26. Finalmente, debe considerarse que el ejercicio del derecho a migrar no se agota únicamente en el acceso, sino que también incluye la permanencia en el sistema educativo y cumplidas las condiciones debe incluir también el egreso y obtención del grado cursado. Para ello es obligación del Estado la generación de condiciones adecuadas; por una parte desde la adecuación de métodos y contenidos curriculares, y

⁸ Observación General conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 61.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia 983-18-JP/21, párr. 230.

por otra desde las condiciones para la convivencia y formas de interacción libres de discriminación y xenofobia.

27. Al respecto, el Comité de Derechos del Niño y el Comité de Trabajadores Migratorios y sus familias señalan:

Los Estados deben adoptar medidas concretas para fomentar el diálogo intercultural entre los migrantes y los países de acogida, y prevenir y combatir la xenofobia y cualquier tipo de discriminación o intolerancia contra los niños migrantes. Además, la integración de la enseñanza de los derechos humanos, incluida la no discriminación, así como del fenómeno de la migración y los derechos de los migrantes y los derechos de los niños, en los planes de estudio contribuiría a prevenir actitudes xenófobas o discriminatorias que pudieran afectar a la integración de los migrantes a largo plazo.¹⁰

28. En consecuencia, determinar políticas para la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana dentro del sistema educativo ecuatoriano es una obligación estatal que debe ser atendida estrictamente, a fin de eliminar los elementos que pueden hacer que los ambientes educativos sean nocivos para una convivencia intercultural plena. Por el contrario, es necesario promover el conocimiento y el respeto de la diversidad en los espacios educativos.

Dr. Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 1497-20-JP, fue presentado en Secretaría General, el 06 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 20:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹⁰ Observación General conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 63.