

Quito, D.M., 14 de abril de 2021

CASO No. 380-15-EP

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

SENTENCIA No. 380-15-EP/21

Tema: La Corte Constitucional determina que la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 de Cuenca no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 29 de septiembre de 2011, Flor María Córdova Vera presentó una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra del Ministerio de Educación y de la Procuraduría General del Estado solicitando que se declare ilegal y se anule el acuerdo N° 251-11 de 13 de julio de 2011¹ suscrito por la entonces Ministra de Educación Gloria Vidal, dentro del sumario administrativo a través del cual se la separó del cargo de docente del Colegio Santa Isabel. El sumario en su contra se siguió por la causal contemplada en el Art. 4 literal c) del Reglamento a la Ley de Carrera Docente, esto es, “*Atentar contra el pudor, la dignidad e integridad de las personas*” en relación con una adolescente. La actora solicitó el pago de remuneraciones desde su destitución hasta la fecha de la restitución al cargo, más intereses, el pago del daño emergente y lucro cesante, además de “*la indemnización de los daños y perjuicios provocados por haberme sancionado como autora de un delito penal*”, trámite que fue signado con el No. 01801-2011-0289.
2. En sentencia de 23 de febrero de 2013, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 de Cuenca resolvió aceptar la demanda, declarar la nulidad del acuerdo señalado, así como ordenar el reintegro de la actora al cargo de docente y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.
3. La Procuraduría General del Estado presentó recurso de casación, causa que fue signada con el No. 156-2013. El 10 de noviembre de 2014, el Tribunal de Con jueces

¹ En dicho acuerdo se inadmitió el recurso de apelación interpuesto y se confirmó el acuerdo emitido por la Comisión de Defensa Profesional Regional 3, signado con el No. 023-CRPD-2011 de 25 de abril del 2011, acto que también fue impugnado en la acción planteada. Esta decisión se notificó el 19 de julio de 2011.

de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación planteado por cuanto *"la fundamentación del recurso no reun[ía] los requisitos del artículo 6 de la Ley de Casación"*.

4. El Ministerio de Educación planteó recursos de aclaración y ampliación del auto de inadmisión del recurso de casación. El 5 de enero de 2015, la Sala de Con jueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió negar la petición de aclaración y ampliación solicitada.
5. El 6 de febrero de 2015, Marco Antonio Posigua San Martín, en su calidad de Director Distrital de Educación Cuenca Sur del Azuay (en adelante "la entidad accionante"), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 23 de febrero de 2013 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 de Cuenca.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. En auto de 9 de junio de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los entonces jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Antonio Gagliardo Loor y Patricio Pazmiño Freire resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección.
7. Mediante escrito de 17 de junio de 2015, la señora Flor María Córdova Vera solicitó la revocatoria del auto de admisión, señalando que la acción extraordinaria de protección fue presentada extemporáneamente. Dicho pedido fue negado mediante auto de 3 de septiembre de 2015.
8. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 23 de septiembre de 2015, el conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección correspondió al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Mediante providencia de 2 de julio de 2020 la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que en el término de diez días el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 de Cuenca que emitió la sentencia impugnada presente su informe de descargo. Mediante escrito de 31 de agosto de 2020, el conjuuez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Cuenca presentó dicho informe.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución, así como los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. Según la entidad accionante:

[...]os derechos fundamentales que se han violado son el derecho a obtener una tutela judicial efectiva, al debido proceso, y a la Seguridad Jurídica, consagrados en los Artículos 75, 76 numeral 1 y 7 literal l) y 82 de la Constitución de la República, tal como se puede desprender de la simple revisión del expediente, la alegación de las violaciones constitucionales. En esta razón pretendemos evitar errores judiciales graves, que vulneren los derechos fundamentales; y, evitar la arbitrariedad judicial, finalidades que son trascendentales en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia vigente en el Ecuador, ordenamiento jurídico que pretende que los Derechos fundamentales reconocidos en la Constitución sean verdaderamente aplicados y respetados por las autoridades.

12. En lo principal, la entidad accionante considera que:

[s]e evidencia en la sentencia emitida que no se encuentra fundamentada, es generalizada, por lo que carece de valor y eficacia jurídica provocando arbitrariedad e indefinición, en los considerandos SEGUNDA Y TERCERA (sic), No Hace (sic) cita de preceptos del ordenamiento jurídico ecuatoriano y la pertinencia de su aplicación; En la Tercera dice que la negativa pura y simple, 'señala que no es trascendente', cuando en el enunciado anterior lo expuse con claridad meridiana y se demostró fácticamente, que no hay violación de norma Constitucional y/o derecho fundamental alguno a la peticionaria, señalando una vez más que los señores jueces están violando la seguridad jurídica toda vez que la misma se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. Art. 82 de la Constitución del Ecuador.

13. Como pretensión, la entidad accionante solicita que se admita la acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto a la sentencia dictada por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 de Cuenca. Además, la entidad accionante señala que "esto implica declarar sin lugar la demanda Contenciosa Administrativa propuesta por la Licenciada FLOR MARÍA CORDOVA VERA, Docente (sic) del colegio (sic) Santa Isabel del Cantón Santa Isabel".

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

14. El 31 de agosto de 2020, Andrés Esteban Márquez Cordero en su calidad de conjuze del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo presentó un escrito ante la Corte Constitucional en el cual señaló que:

[...] conforme los CARGOS acusados a la sentencia, vendrá a su CONOCIMIENTO Señora Jueza, que la sentencia dictada, NO VULNERA ningún DERECHO CONSTITUCIONAL, más al contrario con énfasis se encuentra DEBIDAMENTE MOTIVADA, respetando los Derechos Constitucionales a la SEGURIDAD

JURÍDICA, TUTELA EFECTIVA y MOTIVACIÓN EN DERECHO DE LA MISMA, garantizando así los derechos constitucionales que les asisten a todas las partes procesales, razón por la que de manera enfática rechazo los CARGOS IMPUTADOS a la SENTENCIA.

4. Análisis constitucional

- 15.** La entidad accionante alega que la decisión judicial impugnada vulneró los siguientes derechos de la institución a la que representa: **1)** a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución); **2)** al debido proceso, en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de motivación (artículo 76 numerales 1 y 7 literal 1 de la Constitución); y, **3)** a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución).
- 16.** Mediante sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto de la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para entender cuándo existe una argumentación completa. En la sentencia citada, se estableció que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:
- 18.1.** *Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC).* **18.2.** *Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la 'acción u omisión judicial de la autoridad judicial' (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.* **18.3.** *Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma 'directa e inmediata' (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC).*
- 17.** Sobre la vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, la entidad accionante no ha formulado argumentos que permitan a esta Corte hacer un análisis al respecto. Asimismo, la entidad accionante al hablar de violación al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, invoca el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución, pero no formula un argumento que permita analizar una presunta vulneración. Respecto de estos derechos, la Corte no observa que los argumentos presentados contengan una base fáctica, pues la demanda únicamente presenta referencias al contenido de los derechos presuntamente vulnerados, pero no se refiere de manera alguna a la acción u omisión de la autoridad judicial que presuntamente fue causa de las alegadas vulneraciones. En virtud de que la argumentación no es completa, esta Corte no emitirá pronunciamiento alguno sobre las referidas vulneraciones a los derechos mencionados.
- 18.** Toda vez que la entidad accionante sí presenta un argumento acerca de la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76,

numeral 7, literal 1 de la Constitución), el análisis constitucional se centrará en el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

19. De la revisión de los argumentos presentados por la entidad accionante en su demanda se puede observar que su principal cargo se centra en una supuesta falta de motivación en la sentencia impugnada. La entidad accionante alega que la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 de Cuenca

[...] no se encuentra fundamentada, es generalizada, por lo que carece de valor y eficacia jurídica provocando arbitrariedad e indefinición, en los considerandos SEGUNDA Y TERCERA (sic), No Hace (sic) cita de preceptos del ordenamiento jurídico ecuatoriano y la pertinencia de su aplicación; En la Tercera dice que la negativa pura y simple, 'señala que no es trascendente', cuando en el enunciado anterior lo expuse con claridad meridiana y se demostró fácticamente, que no hay violación de norma Constitucional y/o derecho fundamental alguno a la peticionaria.

20. El artículo 76 numeral 7, literal 1 de la Constitución dispone que

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

21. Sobre la motivación, la Corte Constitucional ha señalado que para satisfacer esta garantía los juzgadores deben cumplir, al menos, los siguientes parámetros mínimos establecidos en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución: (i) enunciar las normas o principios en los que se funda su decisión y (ii) explicar la pertinencia de la aplicación de dichas normas o principios a los antecedentes de hecho².

22. Para determinar si la sentencia impugnada cumplió con los parámetros mínimos de motivación referidos en el párrafo anterior, esta Corte debe, en primer lugar, observar el contenido principal de la decisión judicial impugnada. Esta se organiza en diferentes secciones: la “Primera” se refiere a la competencia del tribunal; la “Segunda” se relaciona con la validez del proceso; las secciones “Tercera”, “Cuarta” y “Quinta” descartan las distintas excepciones planteadas por la institución pública demandada (hoy parte accionante); las secciones “Sexta” y “Séptima” se refieren al fondo de la acción subjetiva; y, finalmente consta la resolución del tribunal de aceptar la demanda, declarar la nulidad del acto administrativo impugnado –a través

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 39.

del cual se destituyó a la entonces legitimada activa de su cargo de docente— y disponer el reintegro y pago de remuneraciones dejadas de percibir.

23. En la sección “Séptima”, el tribunal enuncia como fundamento para su decisión de declarar la nulidad del acto administrativo impugnado las siguientes normas: el artículo 11 numeral 3 de la Constitución en lo relativo a la aplicación directa de los derechos y garantías reconocidos en la carta fundamental; el artículo 66 numeral 9 de la Constitución que reconoce el derecho a tomar decisiones libres, informadas y voluntarias sobre la sexualidad, así como la vida y orientación sexual; el artículo 129 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva que establece la nulidad de pleno derecho de los actos de la administración pública cuando lesionan de forma ilegítima los derechos y libertades consagrados en el artículo 24 de la Constitución (actualmente artículo 66); y, el artículo 424 de la Constitución para concluir que dicho acto carece de eficacia jurídica. En consecuencia, la sentencia impugnada cumple con el primer parámetro mínimo necesario para que exista motivación.
24. El segundo parámetro mínimo que requiere el deber de motivar las decisiones judiciales consiste en la explicación sobre los motivos por los que las normas jurídicas o principios invocados son pertinentes para la resolución del caso concreto. En tal sentido, a la luz de este parámetro es preciso que se exterioricen las razones que llevaron a la decisión adoptada por la autoridad accionada.
25. En la sección “Sexta” de la sentencia impugnada, relativa al análisis del caso, el tribunal realiza las siguientes consideraciones:

1. Se presenta denuncia por parte de los padres de la señorita [NN], señalando que su hija es acosada por la Profesora Flor María Córdova. 2. La conducta atribuida a las personas involucradas estos [sic] a la profesora como a la estudiante, es un tema muy difícil en la sociedad ecuatoriana y genera un gran impacto social y conmoción. 3. En cuanto a la violación de normas del debido proceso, se advierte que existe una falta de prudencia en la recepción de la declaración que se recibe a la profesora [...] Sin embargo, se debe señalar que las normas del debido proceso, constituyen un medio para alcanzar la justicia y no un fin en sí mismo. 4. En este contexto, se debe señalar en cuanto a la verdad de los hechos, se advierte que si bien se viene cuestionando por la actora, tampoco contiene una negativa que descarte ese comportamiento. Las pruebas sobre los hechos, no son de fácil demostración, por cuanto estos comportamientos son reservados, casi clandestinos, buscando no ser vistos y las pruebas que se pueden obtener no generan toda la claridad que se puede exigir, sin embargo, a pesar de que el grado de credibilidad atribuido a una declaración de un familiar es rebatible, esto no significa que por la sola circunstancia de tener un grado de parentesco tan próximo, tenga que ser descartado, pues, las reglas de la sana crítica, permiten o son las que deben orientar su apreciación y alcance. En este sentido se debe tener en cuenta otros aspectos que corroboran las afirmaciones, como es un grado de confianza y de vinculación entre la profesora y estudiante, que no se descartan de sus declaraciones. 5. La declaración del padre de la señorita, que corre desde fojas 51, señala lo siguiente: 'En la semana que se quedó [sic] en casa por vacaciones, un día se quedó mi hija

sola, la sorpresa que yo al regresar a la casa de manera imprevista, mi hija no sabía de mi regreso y les encontré en la cama en el dormitorio de mi hija manteniendo relaciones sexuales, llamé a la Policía y algunos vecinos miraron todo, ante esto la Profesora Flor María Córdova acepto [sic] que andaba con mi hija, la policía le llevó a la Señora pero nos dijeron que no había delito en vista de que la niña es mayor de edad, yo conozco que era amiga de la niña desde el segundo curso por referencias de la misma Profesora y por la situación en que yo les encontré supongo que le venía acosando desde cuando mi hija era menor de edad, una adolescente'. Si bien esta declaración es impactante, no revela que se produjo por sumisión, o intimidación, sino más bien por el contrario, se establece que estuvieron con aceptación mutua, sin violencia. 6. Las demás actuaciones probatorias, si bien no son inequívocas, aportan indicios que permiten establecer que entre las dos personas, existe un grado de relación que se diferencia, entre las que puede darse y se dan entre un docente y un estudiante, pues no es regular este grado de vinculación: clases externas en materias ajenas a la de la asignatura de la profesora, préstamos de dinero, viajes, entre otros. Además de que en la declaración de la estudiante, se hacen revelaciones de una relación y señala a fojas 81 'Quiero dejar claro que la Profesora jamás me ha acosado como dicen mis papas [sic] , que más bien ella me ayudado en el Colegio'. 7. Si bien esto revela que la relación entre las dos personas, no es la de un comportamiento generalmente aceptado, no se puede dejar de advertir, que se refleja consentimiento en ello, pues el padre presenció relaciones sexuales que no son aceptadas, pero que con la expedición de la Constitución que hoy nos rige, se encuentra el reconocimiento y garantía a las personas, contenido en el Art. 66 que establece: '...9. El derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, y su vida y orientación sexual [...]' En este contexto, se debe señalar que las dos personas mantuvieron una relación de aquellas que hoy no constituyen materia de censura general, por cuanto no se ha establecido que se trate de favores sexuales conquistados sino consentidos, pues, las dos personas son mayores de edad y que han tomado una decisión libre sobre su sexualidad, que si bien no es de aceptación general, es tolerada, aguantada dentro de la sociedad. Si bien no se puede descartar que en la relación pudo haber jugado un rol importante, el estado subordinación [sic] que tiene o puede tener un estudiante, respecto de su docente, sin embargo este es un aspecto no demostrado y ante la falta de evidencia certera, no se puede especular que así fue, por cuanto esto pondría en riesgo la seguridad y certeza que se debe tener para sancionar (énfasis añadido).

26. De lo anterior se desprende, en lo principal, que el tribunal considera que la sanción interpuesta a través del acto administrativo careció de fundamento, en la medida en que en el proceso administrativo no se demostró que existió acoso de la docente a la estudiante pues, a su criterio, existió una relación consentida. Además, se evidencia que el tribunal llegó a dicha conclusión con base en los hechos puestos en su conocimiento, así como en los testimonios recopilados dentro del sumario administrativo que dio origen a la acción subjetiva puesta en su conocimiento.
27. Si bien el análisis que realiza el tribunal en la sentencia impugnada sobre el consentimiento puede resultar superficial en la medida en que asume que la edad de la estudiante es un factor determinante en el consentimiento y no toma en consideración la posición especial de garante del personal de las instituciones

educativas³ ni la relación de confianza y de poder que existe entre el personal docente y las y los estudiantes⁴, los límites de la acción extraordinaria de protección impiden que esta Corte analice la corrección o incorrección de las razones en las que se fundamenta la sentencia impugnada.

- 28.** En la sentencia No. 176-14-EP/19, esta Corte determinó que su facultad excepcional para analizar y pronunciarse sobre el mérito de los procesos que originan las decisiones impugnadas a través de acciones extraordinarias de protección se circumscribe a los procesos de garantías jurisdiccionales. En consecuencia, este Organismo no se encuentra facultado para pronunciarse acerca del mérito del proceso judicial contencioso administrativo del cual emana la decisión judicial impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección, y mal podría entrar a determinar si en el presente caso la estudiante se encontraba o no en una situación de subordinación frente a su profesora.
- 29.** La Corte observa que en la sentencia impugnada el tribunal enuncia las normas en las que fundamenta su decisión y expone las razones que le llevan a considerar que el acto administrativo a través del cual se destituyó del cargo de docente a la accionante, es nulo. En particular, el tribunal utiliza como fundamento para su decisión el artículo 11 numeral 3 de la Constitución en lo relativo a la aplicación directa de los derechos y garantías reconocidas en la carta fundamental; el artículo 66 numeral 9 de la Constitución “*reconociendo el derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, y su vida y orientación sexual*”; el artículo 129 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva que establece la nulidad de pleno derecho de los actos de la administración pública cuando lesionan de forma ilegítima los derechos y libertades consagrados en el artículo 24 de la Constitución; y a la luz de estos artículos concluye que dicho acto carece de eficacia jurídica al amparo de lo previsto en el artículo 424 de la Constitución.
- 30.** Por lo expuesto, se evidencia que la sentencia impugnada cumple los parámetros mínimos de motivación exigidos por el artículo 76, número 7, letra *l* de la Constitución, por cuanto en ella se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

5. Decisión

- 31.** En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 13: Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, 18 de abril de 2011, Doc. CRC/C/GC/13 párr. 33.

⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 4, La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, julio de 2003, Doc. CRC/GC/2003/4, párrs. 16 y 17; Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 13: Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, 18 de abril de 2011, Doc. CRC/C/GC/13 párr. 33 y 36.

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 380-15-EP.**
 - 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 32.** Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 14 de abril de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 380-15-EP/21

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes

Nos apartamos del voto de mayoría en la sentencia N° 380-15-EP/21, ponencia de la Jueza Daniela Salazar Marín por las consideraciones que se indican a continuación:

Respecto a las alegaciones de la entidad accionante.

1. La acción extraordinaria de protección fue presentada por el ingeniero Marco Antonio Posligua San Martín en calidad de director distrital de Educación Cuenca Sur del Azuay, se impugnó la sentencia de 23 de febrero de 2013 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 de Cuenca.
2. En el escrito de la acción se alega la vulneración, entre otros, del derecho a la seguridad jurídica. En una primera parte el accionante expone que: “*En esta razón pretendemos evitar errores Judiciales graves, que vulneren los derechos fundamentales; y, evitar la arbitrariedad judicial*”.
3. Continuando con las alegaciones del accionante, entre otras, señala:

“ésta no ha demostrado [la accionante] cuales son las violaciones al debido proceso en el ámbito administrativo o en todo proceso que refiere el Art. 76 de la Constitución, más señala que se violado Constitución (sic): dice: Art. 77: ‘En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas’ por lo que está totalmente fuera de contexto este fundamento y más bien los señores Jueces agregan y hacen alusión al Art. 76 numeral 1 y justifican, a través de ‘...bajo esta perspectiva...’ y aceptan la disposición del Art. 77”.

Análisis constitucional

4. Es nuestro criterio, a diferencia de lo establecido en la sentencia de mayoría, que corresponde a la Corte analizar si existieron vulneraciones a la seguridad jurídica, pese a que este cargo no se encontraría completo por parte del accionante, es factible mediante el ejercicio del esfuerzo razonable como ya lo ha efectuado esta Magistratura en varias de sus decisiones.
5. En ese sentido el artículo 82 de la Constitución respecto al derecho a la seguridad jurídica determina:

“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

6. En cuanto a este derecho, la Corte Constitucional ha establecido que implica que las personas cuenten con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas y que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad¹.
7. La Corte ha indicado que la seguridad jurídica, acorde con el texto constitucional, implica que las situaciones jurídicas no pueden ser modificadas, salvo por procedimientos regulares determinados con anterioridad y que estos sean aplicados por las autoridades correspondientes, es decir aquellas investidas de competencia.
8. Como se puede observar, el concepto de competencia jurisdiccional no es ajeno al derecho a la seguridad jurídica, según esta Corte lo ha delimitado, para evidencia de aquello nos referimos a los procesos de garantías jurisdiccionales, en los que se ha razonado sobre el análisis que debe realizar la Corte Constitucional respecto a la vulneración de este derecho, se ha sostenido que:

“23. La Corte Constitucional, como guardián de la Constitución, al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales.”²

9. Es evidente para esta Corte, en el marco del respeto a la seguridad jurídica, que los jueces deben actuar en el ámbito de sus competencias, por ejemplo, los jueces que conocen una acción de protección están obligados a verificar la existencia de vulneraciones de derechos alegadas, no les corresponde determinar responsabilidades administrativas, ni evaluar la legalidad de actos administrativos, menos aún les corresponde establecer la existencia de conductas tipificadas como delitos en el ámbito penal. Si los jueces se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento, estarán incurriendo en vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
10. Dicho esto, corresponde revisar si los jueces que emitieron la sentencia ahora impugnada, actuaron en el ámbito de su competencia, es decir como jueces de un Tribunal Contencioso Administrativo, ello en el contexto de la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2020. Párrs. 20 y 21.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2152-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 23. Ver también: Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párrs. 20 y 21.

11. Primeramente la Constitución de la República en sus artículos 177 y 178 establece:

“Art. 177.- La Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia”.

“Art. 178... La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia”.

12. La Constitución establece que la Función Judicial se organizará, entre otros, por un ámbito de competencia que será determinado por la ley; en tal sentido, el Código Orgánico de la Función Judicial respecto a las atribuciones y deberes de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, además de otros, determina:

“Art. 217.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo:

- 1. Conocer y resolver las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieran carácter tributario;*
- 2. Supervisar la legalidad de los actos y hechos administrativos, y la potestad reglamentaria de la Administración no tributaria, como también las acciones judiciales que se incoen por su inactividad”.*

13. Como se puede observar, los jueces que integran los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo tienen principalmente la competencia de analizar la legalidad de los actos administrativos impugnados por los particulares por medio de acciones subjetivas o de plena jurisdicción, en el caso concreto Flor María Córdova Vera impugnó el acto administrativo contenido en el Acuerdo 25-11, de 13 de julio de 2011, suscrito por la doctora Gloria Vidal Illingworth en calidad de Ministra de Educación.

14. Finalmente, como complemento de lo indicado anteriormente, los mismos jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3, que emitieron la resolución ahora impugnada, para determinar su competencia citan en su sentencia el artículo 10 de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que en su parte pertinente prescribe:

“Art. 10.- Son atribuciones y deberes jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo:

- a) Conocer y resolver en única instancia de las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública y decidir acerca de su legalidad o ilegalidad”.*

- 15.** Con base en el desarrollo efectuado, corresponde analizar si los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, al resolver sobre el acto administrativo puesto en su conocimiento, actuaron en el marco de sus competencias, es decir si decidieron sobre su legalidad o ilegalidad y con ello garantizaron el derecho a la seguridad jurídica.
- 16.** Sobre este punto el Tribunal señala, en cuanto al análisis respecto a las declaraciones del padre de la alumna:

“Si bien esta declaración es impactante, no revela que se produjo por sumisión o intimidación, sino más bien por el contrario, se establece que estuvieron con aceptación mutua, sin violencia”.

- 17.** Sobre las declaraciones vertidas por la estudiante los jueces del Tribunal indican:

“7. Si bien esto revela que la relación entre las dos personas, no es de un comportamiento generalmente aceptado, no se puede dejar de advertir, que se refleja consentimiento en ello, pues el padre presenció relaciones sexuales que no son aceptadas, pero que con la expedición de la Constitución que hoy nos rige, se encuentra el reconocimiento y garantía de las personas”.

- 18.** Continuando con su análisis el Tribunal manifiesta:

“En este contexto se debe señalar que las dos personas, mantuvieron una relación de aquellas que hoy no constituyen materia de censura general, por cuanto no se ha establecido que se trate de favores sexuales conquistados sino consentidos, pues, las dos personas son mayores de edad y que han tomado una decisión libre sobre su sexualidad, que si bien no es de aceptación general, es tolerada, aguantada dentro de la sociedad”.

“Establecido como se encuentra que se trata de un derecho reconocido constitucionalmente, no es un aspecto que pueda ser desconocido por ninguna autoridad y que si se lo ha hecho, como en el presente caso, por parte de la autoridad sancionadora, corresponde a la administración de justicia, al hacer control de legalidad, determinar que la sanción no es pertinente con el ordenamiento jurídico constitucional, pues, es el pueblo, quien sancionó en la consulta popular, el reconocimiento que deja señalado en el Art. 66 numeral 9 ya invocado, reconociendo el derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, y su vida y orientación sexual”.

- 19.** Por lo expuesto, se evidencia que Tribunal Distrital, en ninguna de sus consideraciones, especialmente en los párrafos citados ha efectuado un examen de legalidad del acto administrativo impugnado por la docente. En lugar de ello se ha referido a elementos como el consentimiento que forma parte de otra materia del derecho, alude a que la relación mantenida entre la docente y la alumna ha sido

voluntaria sin mediar violencia y que además la misma se encuentran amparada por la Constitución.

20. En el presente caso los jueces del Tribunal Distrital no realizan ninguna reflexión o análisis relativo a la legalidad o ilegalidad del acto administrativo que, como se ha señalado, les correspondía según las normas constitucionales y legales citadas.
21. Por lo mencionado, al apartarse las autoridades judiciales de las competencias que les corresponden como jueces de un Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.
22. Por las consideraciones realizadas, a diferencia de lo resuelto en la sentencia de mayoría, se debió aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por el ingeniero Marco Antonio Posligua San Martín en calidad de director distrital de Educación Cuenca Sur del Azuay, declararse vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y como consecuencia dejar sin efecto la sentencia emitida el 23 de febrero de 2013 por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca.

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes, en la causa 380-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de abril de 2021, mediante correo electrónico a las 15:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 380-15-EP/21

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. En relación con la sentencia No. 380-15-EP/21 expreso mi profundo respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por quienes votaron a favor de éste. Sin embargo, me permito disentir con el voto de mayoría, respecto al análisis realizado en torno a la demanda planteada por el director distrital de educación Cuenca Sur (en adelante “entidad accionante”), específicamente en lo que respecta al análisis de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, debido a los siguientes argumentos:

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

2. La suscrita concuerda que la motivación de una decisión no implica verificación alguna sobre la corrección de lo decidido,¹ pues, como ha sido ya expresado por esta Corte, a este Organismo únicamente le corresponde verificar si la decisión judicial impugnada cumplió con los parámetros mínimos para que exista motivación.² En la sentencia, se realiza un examen de motivación que permitió a la ponente concluir que se cumplieron con los parámetros mínimos de motivación. Sin embargo, considero que el examen de requisitos mínimos de motivación no se limita únicamente a la enunciación de normas y la explicación de la pertinencia al caso concreto; sino que además, exige la enunciación de hechos y la valoración y contrastación de los elementos probatorios con tales hechos.³
3. Lo anterior no supone de algún modo la introducción de valoraciones sobre los hechos o sobre los elementos probatorios por parte de la Corte Constitucional, algo que es totalmente ajeno a sus funciones. Lo que se pone de relieve es que no puede omitirse, en las decisiones, los hechos y circunstancias relevantes del caso así como tampoco aquellas que han sido aportadas por las partes, lo que acarrearía inevitablemente incongruencia.
4. En este sentido, la Corte ha establecido que, “[p]ara que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1906-13-EP/20, párr. 37 y 39.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 102-16-EP/20, párr. 32.

³ La Corte ha establecido que: “para que se considere que hay motivación, en la sentencia deben existir al menos: i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, ii) enunciar los hechos del caso y iii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho [...]”. (Sentencia No. 1380-15-EP/20, párr. 31, Sentencia No. 1837-12-EP/20, párr. 16).

el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Así, se debe verificar que el auto o sentencia en cuestión [...] guard[e] la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto'".⁴

5. En el caso *in examine*, se tiene que la sentencia impugnada dictada por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de Cuenca (en adelante “TDCA Cuenca”), desarrolla, a partir de su sección “Sexta”, el análisis del caso. No obstante, en dicha sección el TDCA Cuenca, si bien llega a mencionar la relación entre la profesora y la estudiante, lo hace de forma breve en los puntos 5 y 6, sin esbozar más razones que un presunto consentimiento que el TDCA Cuenca infiere, omitiendo referirse sobre otros aspectos relevantes, tales como las conclusiones a las que llegó la Subcomisión Investigadora del caso, la posición especial de garante del personal de las instituciones educativas, o la relación de confianza y de poder que existe entre el personal docente y las y los estudiantes:

5. La declaración del padre de la señorita, que corre desde fojas 51, señala lo siguiente: “En la semana que se quedo en la casa por vacaciones, un día se quedo mi hija sola, la sorpresa que yo al regresar a la casa de manera imprevista, mi hija no sabía de mi regreso y les encontré en la cama en el dormitorio de mi hija manteniendo relaciones sexuales, llame a la Policía y algunos vecinos miraron todo, ante esto la Profesora Flor María Córdova acepto que andaba con mi hija, la policía le llevó a la Señora pero nos dijeron que no había delito en vista de que la niña es mayor de edad, yo conozco que era amiga de la niña desde el segundo curso por referencias de la misma Profesora y por la situación en que yo les encontré supongo que le venía acosando desde cuando mi hija era menor de edad, una adolescente.”. Si bien esta declaración es impactante, no revela que se produjo por sumisión, o intimidación, sino más bien por el contrario, se establece que estuvieron con aceptación mutua, sin violencia.

6. Las demás actuaciones probatorias, si bien no son inequívocas, aportan indicios que permiten establecer que entre las dos personas, existe un grado de relación que se diferencia, entre las que puede darse y se dan entre un docente y un estudiante, pues no es regular este grado de vinculación: clases extras en materias ajenas a la de la asignatura de la profesora, préstamos de dinero, viajes, entre otros. Además de que en la declaración de la estudiante, se hacen revelaciones de una relación y señala fojas 81 “Quiero dejar claro que la Profesora jamás me ha acosado como dicen mis papas, que más bien ella me ayudado en el Colegio”

6. Como puede observarse, el TDCA Cuenca se acoge únicamente de una inferencia sobre la existencia de un presunto consentimiento entre la profesora y la estudiante, omitiendo profundizar en otros hechos y aspectos relevantes que

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2344-19-EP/20, párr. 41, la cual cita a su vez la Sentencia No. 1728-12-EP/19, párr. 39.

fueron atendidos en vía administrativa y cuya consideración resulta determinante para formarse un criterio suficiente para la decisión del caso, independientemente de cuál fuese el sentido de la decisión final.

7. La suscrita se permite disentir de que la consideración de los elementos remarcados a párrafo 5 *supra* supongan un análisis sobre la corrección o incorrección de las razones en las que se fundamenta la sentencia impugnada, tal como se ha expresado en la sentencia de mayoría. Estimo, más bien, que tales elementos resultan imprescindibles de análisis, pues su omisión evidencia la falta de uno de los requisitos mínimos para que exista una motivación suficiente, esto es la enunciación de hechos y circunstancias relevantes del caso, en relación a los cuales se debe además enunciarse la normativa aplicable y explicarse la pertinencia de tal aplicación.
8. En torno al análisis sobre la motivación que realiza la sentencia de mayoría, se tiene presente lo establecido por este Organismo, en que “[s]i bien tal motivación puede adolecer de incorrecciones o imperfecciones, la labor de esta Corte se debe limitar, en este caso (en atención a los cargos formulados), a establecer el cumplimiento o no de los elementos mínimos de la garantía de motivación, a la luz de la Constitución”.⁵ Así, la omisión antes señalada, respecto a los hechos y circunstancias relevantes del caso, evidencia que la sentencia impugnada no cumple con un elemento mínimo de motivación, por lo que resulta vulnerada esta garantía del derecho al debido proceso de la entidad accionante.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

9. En lo tocante al derecho a la seguridad jurídica, se observa que si bien la entidad accionante no esquematiza en su demanda los argumentos respectivos a cada derecho que estima vulnerado, no es menos cierto que menciona conculcada la seguridad jurídica en tanto el TDCA Cuenca que expidió la sentencia impugnada, “no hace cita de preceptos del ordenamiento jurídico ecuatoriano”. También, es cierto que aun cuando la entidad accionante no llega a ofrecer un argumento completo⁶ sobre la presunta vulneración a la seguridad jurídica, razón por la cual la ponente decide no emitir pronunciamiento alguno sobre dicho cargo, considero que existen elementos jurídico normativos que no son posibles obviar, sobre todo si se tiene en cuenta las circunstancias de los hechos del caso de origen.
10. En tal virtud, la suscrita considera que pese a que el argumento sobre la vulneración a la seguridad jurídica, no es mínimamente completo, es jurídicamente posible y justificable reconducirlo haciendo un esfuerzo

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1442-13-EP/20, párr. 19.2.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. No. 1967-14-EP/20.

razonable,⁷ toda vez que a lo largo de la redacción de su demanda, la entidad accionante provee hechos determinantes que permiten presumir la presunta vulneración del referido derecho.

11. Como se ha establecido anteriormente, del texto constitucional se desprende que el derecho a la seguridad jurídica exige contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que permita tener una noción razonable de las reglas del juego que serán aplicadas en cada proceso. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar la certeza de que la situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.⁸
12. Por lo tanto, toda persona natural o jurídica, aun cuando no funja necesariamente como parte de un procedimiento administrativo, de un proceso judicial o de un trámite o instancia de cualquier otra índole, tiene el derecho de contar con la certeza y previsibilidad de un ordenamiento jurídico previamente establecido.
13. En el contexto ecuatoriano, entre las finalidades que la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “CRE”) proyecta al Estado, se encuentra aquella definida como su deber más alto o primordial:⁹ el de respetar y hacer respetar o garantizar los derechos contenidos tanto en la CRE como en los instrumentos internacionales ratificados. Consecuentemente, para asegurar el cumplimiento de tal deber, es imprescindible un entendimiento integral del ordenamiento jurídico ecuatoriano, como uno que no se agota en la normativa constitucional e infra constitucional interna; sino que comprende además el marco jurídico internacional, especialmente el referente a derechos humanos, mismo que por bloque de constitucionalidad constituye, automáticamente, parte de nuestro ordenamiento jurídico.
14. En este sentido, una mirada integral y sistémica del texto constitucional

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. No. 1967-14-EP/20, párr. 21: “21. Al tiempo de resolver la causa, sin embargo, según la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No 0037-16-SEP-CC, relativa a la preclusión, una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad2. En consecuencia, la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.”

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1600-13-EP/19, párr. 21.

⁹ CRE 2008: “Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. (...)”.

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. (...)”

ecuatoriano, permite apreciar que el artículo 425 incluye a los tratados internacionales dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano;¹⁰ el artículo 424 precisa que los tratados internacionales en materia de derechos humanos, prevalecen sobre otras normas o actos de poder público;¹¹ y, a su vez, el artículo 417 establece una serie de principios no exhaustivos a ser aplicados en lo que refiere a los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.¹²

- 15.** Por tanto, todo tratamiento y ejercicio interpretativo de derechos, especialmente aquellos que trasciendan la órbita procesal y sobre todo cuando refieren a grupos vulnerables, tiene como exigencia mínima obligatoria el miramiento no solo de la CRE, sino además de la normativa contemplada en instrumentos internacionales de derechos humanos, lo cual incluye también a los parámetros orientadores de interpretación de tales instrumentos, como son las opiniones consultivas, observaciones generales, informes de relatorías, entre otros.
- 16.** En el caso *in examine*, al tratarse de un asunto ligado al ámbito escolar, en torno a la relación entre una profesora y una alumna, de quienes hubo indicios procesales de haberse conocido cuando esta última cursaba en noveno de básica, es decir cuando era menor de edad, se tornaba de especial consideración la normativa referente a los derechos de niños y adolescentes, su especial situación de vulnerabilidad, sobre todo lo atinente a su protección en diversos ámbitos en los que transcurre su desarrollo, como el escolar.
- 17.** Como se vio, el análisis de la sentencia impugnada se agotó en la existencia de un presunto consentimiento en la relación de la profesora y la estudiante, aun teniéndose en cuenta que existieron indicios de que la primera conocía a esta última desde cuando esta habría sido su alumna en noveno de básica. No obstante, el TDCA Cuenca en la sentencia impugnada omitió considerar la normativa y desarrollo jurisprudencial básico sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la especial protección ante toda forma de violencia y en

¹⁰ CRE 2008: “Art. 425.- *El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidores y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.*”

¹¹ CRE 2008: “Art. 424.- [...] La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.”

¹² CRE 2008: “Art. 417.- Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.”

contextos de subordinación o de cualquier otra relación de poder y la obligación de cuidado y protección por parte de diversos actores, por caso, el artículo 44 de la CRE;¹³ artículo 19 de la Convención de los Derechos del Niño¹⁴ y las Observaciones Generales No. 4 y No. 13 del Comité de los Derechos del Niño;¹⁵ artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos;¹⁶ artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer;¹⁷ entre otras.

18. La referida normativa hace no solo al Estado, sino también a la sociedad (Art. 44 CRE) garante de ofrecer las condiciones necesarias para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes para su desarrollo integral. En el ámbito educativo, las respectivas autoridades, cuerpo docente y personal auxiliar de los planteles, además de las respectivas funciones propias de su labor, son las principales llamadas para cumplir con tal propósito. Así, es indistinto que un plantel educativo sea público, privado o mixto para ofrecer tal garantía de cuidado y atención.

19. En el contexto regional, la sentencia de un caso que involucra precisamente al

¹³ CRE 2008: “*Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.*” **[énfasis añadido]**

¹⁴ Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General ONU, Res. 44/25, 1989): “*Artículo 19. 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. 2. Esas medidas de protección deberán comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.*” **[énfasis añadido]**

¹⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 4, La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, julio de 2003, Doc. CRC/GC/2003/4; y, Observación General No. 13: Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, 18 de abril de 2011.

¹⁶ CADH: “*Artículo 19. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.*”

¹⁷ Convención de Belem do Para: “*Art. 2: Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y, c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.*”

Estado ecuatoriano,¹⁸ ha dado cuenta de lo que resulta un problema estructural en el país, respecto al aprovechamiento de situaciones de poder sobre los niños, niñas y adolescentes en el ámbito educativo y a la alta vulnerabilidad a la que se encuentran expuestos en relaciones de subordinación como puede ser el de profesorado-alumnado.

20. En la sentencia de dicho caso, que presentó un contexto similar al del caso *in examine*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”) resaltó lo siguiente:

124. En primer término, con base en las pautas ya expresadas (supra párrs. 110, 111 y 113 a 115), de conformidad con el derecho internacional, en particular la Convención de Belém do Pará y la Convención sobre los Derechos del Niño, corresponde entender como violencia sexual contra la mujer o la niña no solo actos de naturaleza sexual que se ejerzan por medio de la violencia física, sino también otros de esa naturaleza que, cometiéndose por otros medios, resulten igualmente lesivos de los derechos de la mujer o la niña o le causen daño o sufrimiento. Sin perjuicio de lo anterior, la violencia sexual contra la mujer puede presentar diversos grados, de acuerdo a las circunstancias del caso y diversos factores, entre los que pueden encontrarse las características de los actos cometidos, su reiteración o continuidad y la vinculación personal preexistente entre la mujer y su agresor, o la subordinación de ella a éste a partir de una relación de poder. También pueden resultar relevantes, de acuerdo al caso, condiciones personales de la víctima, como ser una niña. Lo anterior, sin perjuicio de la autonomía progresiva de las niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de sus derechos, que no los priva de su derecho a medidas de protección. [...]

127. En cuarto término, en las circunstancias del caso, conforme se explica a continuación, se produjo el abuso de una relación de poder y confianza, por haber sido la violencia cometida por una persona en una posición en la que tenía un deber de cuidado dentro del ámbito escolar¹²³, en el marco de una situación de vulnerabilidad, lo que permitió la consumación de actos de violencia sexual. [...]

130. El Vicerrector, entonces, no sólo era un hombre adulto que tuvo relaciones sexuales con una niña menor de 18 años, con la cual tenía una diferencia de edad cercana a los 40 años, sino que tenía un rol de poder y deber de cuidado respecto de ella, aspecto que resulta central. Esto último resulta palpable, pues era una autoridad académica del colegio al que Paola asistía. No sólo él debía respetar los derechos de la adolescente, sino que también, en virtud de su función de educador, debía brindarle a ella orientación y educación en forma acorde a sus derechos y de modo que los mismos se vieran asegurados. La relación sexual, además, se dio en el marco de una vinculación manifiestamente desigual, en la cual el Vicerrector, como autoridad académica, gozaba de una situación de superioridad frente a una niña estudiante.

131. Así, la vinculación sexual fue obtenida por el aprovechamiento de la relación

¹⁸ Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2020.

de poder y confianza. Ello se advierte, en forma concreta, dados los señalamientos de que los actos con implicancias sexuales que el Vicerrector desarrolló con Paola comenzaron como condición para que él la ayudara a pasar el año escolar. En este marco, estereotipos de géneros perjudiciales, tendientes a culpabilizar a la víctima, facilitaron el ejercicio del poder y el aprovechamiento de la relación de confianza, para naturalizar actos que resultaron indebidos y contrarios a los derechos de la adolescente. [...]

143. Todo lo expuesto hasta ahora lleva a concluir que Paola del Rosario Guzmán Albarracín fue sometida, por un período superior a un año, a una situación que incluyó acoso, abuso y acceso carnal por el Vicerrector de su colegio, lo que conllevó el ejercicio de graves actos de violencia sexual contra ella en el ámbito institucional educativo. Lo anterior tuvo lugar mediante el aprovechamiento de una relación de poder por parte del funcionario estatal y de una situación de vulnerabilidad en que se encontraba la víctima, y lesionó el derecho de Paola, como mujer adolescente, a vivir una vida libre de violencia y su derecho a la educación. Esta violencia, que no resultó aislada sino inserta en una situación estructural, resultó discriminatoria en forma interseccional, viéndose la adolescente afectada por su género y edad. Resultó, asimismo, tolerada por autoridades estatales. Además, el Estado no había adoptado medidas adecuadas para abordar actos de violencia sexual en el ámbito educativo y no proveyó educación sobre derechos sexuales y reproductivos a la adolescente, lo que potenció su situación de vulnerabilidad.

- 21.** En tal contexto, no resultan estrictamente necesarias estadísticas para dar cuenta de una realidad que desemboca en irreparables consecuencias como las ocurridas en el caso precitado. Las circunstancias en torno a un posible abuso de poder o de autoridad, resulta un imperativo en el análisis integral que realice toda autoridad decisional, sobre todo cuando se encuentren de por medio situaciones de grupos vulnerables. Esto, especialmente si ya existe normativa y parámetros jurisprudenciales e interpretativos establecidos con anterioridad, es decir, de manera previa, clara y pública.
- 22.** Sirva el precitado caso *Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador*, para ofrecer un contexto ejemplificador de una problemática real y estructural que exige, hasta nuestros días, una actuación diligente y consecuente por parte de las autoridades públicas y especialmente de las instancias jurisdiccionales. Por otra parte, si bien dicha sentencia de la Corte IDH fue dictada con posterioridad a la sentencia impugnada del TDCA Cuenca, no es menos cierto que ya existía diversa normativa vigente, como la expuesta en el párrafo 17 *supra*, así como también parámetros orientadores a tener en cuenta en casos sobre niños, niñas y adolescentes en el contexto educativo.
- 23.** Ejemplo de ello, son las observaciones generales No. 4 y No. 13 del Comité de los Derechos del Niño, que en lo pertinente enuncian:

Observación General No. 4 del Comité de los Derechos del Niño:

17. La escuela desempeña una importante función en la vida de muchos adolescentes, por ser el lugar de enseñanza, desarrollo y socialización. El apartado 1 del artículo 29 establece que la educación del niño debe estar encaminada a "desarrollar la personalidad, las actitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades". [...] Los conocimientos básicos deben incluir... "la capacidad de adoptar decisiones ponderadas; resolver conflictos de forma no violenta; llevar una vida sana [y] tener relaciones sociales satisfactorias...". Habida cuenta de la importancia de una educación adecuada en la salud y el desarrollo actual y futuro de los adolescentes, así como en la de sus hijos, el Comité insta a los Estados Partes de conformidad con los artículos 28 y 29 de la Convención a: [...] c) adoptar las medidas necesarias para prevenir y prohibir toda forma de violencia y abuso, incluidos los abusos sexuales, el castigo corporal y otros tratos o penas inhumanos, degradantes o humillantes en las escuelas por el personal docente o entre los estudiantes (...).

Observación General No. 13 del Comité de los Derechos del Niño:

36. Autores de actos de violencia. Los niños pueden ser objeto de violencia por parte de sus cuidadores principales o circunstanciales y de otras personas de las que sus cuidadores les protegen (por ejemplo, vecinos, compañeros y extraños). Además, los niños corren el riesgo de sufrir violencia en muchos lugares en los que profesionales y agentes estatales abusan a menudo de su poder sobre los niños, como las escuelas, los hogares y residencias, las comisarías de policía o las instituciones judiciales. Todas estas situaciones están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 19, que no se limita únicamente a los actos de violencia cometidos por los cuidadores en un contexto personal. [...]

72. **Elementos que se han de incorporar a los marcos nacionales de coordinación.** Es preciso incorporar los elementos siguientes a todas las medidas (legislativas, administrativas, sociales y educativas) y en todas las etapas de la intervención (desde la prevención hasta la recuperación y la reintegración): [...] b) Las dimensiones de género de la violencia contra los niños. Los Estados partes deben procurar que las políticas y medidas que se adopten tengan en cuenta los distintos factores de riesgo a que se enfrentan las niñas y los niños en lo que respecta a las diversas formas de violencia en diferentes entornos. Los Estados deberían hacer frente a todas las formas de discriminación de género en el marco de una estrategia amplia de prevención de la violencia. Esto significa luchar contra los estereotipos basados en el género, los desequilibrios de poder, las desigualdades y la discriminación, factores todos ellos que contribuyen a perpetuar la utilización de la violencia y la coacción en el hogar, la escuela y los centros educativos, las comunidades, el lugar de trabajo, las instituciones y la sociedad en general. Deben alentarse activamente las asociaciones y alianzas estratégicas entre niños y adultos de sexo masculino, dando a estos, al igual que a las mujeres y las niñas, oportunidades de aprender a respetar al otro sexo y a poner fin a la discriminación de género y sus manifestaciones violentas.

- 24.** Como se aprecia, tales parámetros recogían ya para entonces el desarrollo de la diversa normativa, a través de realidades y ámbitos concretos a los que se encontraban expuestos los niños, niñas y adolescentes dada su condición de vulnerabilidad. Si bien este Organismo no interfiere con los ejercicios interpretativos de los tribunales de justicia de instancia, no es menos cierto que exige al menos la consideración y desarrollo de la normativa y de los parámetros existentes y pertinentes que cada caso requiere. En el caso, dado el contexto de los hechos, las referidas observaciones generales constituyán también un parámetro orientador de interpretación, de carácter ineludible.
- 25.** Con las consideraciones expuestas, en vista que el TDCA Cuenca en su sentencia dictada el 23 de febrero de 2013, prescindió de la normativa tanto interna como internacional en materia de derechos humanos, específicamente de los derechos de niños, niñas y adolescentes y previamente existente, vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Dra. Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en la causa 380-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de abril de 2021, mediante Memorando No. CC-JHN-2021-071; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL