

Memorando Nro. MINEDUC-CGAJ-2023-00279-M

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2023

PARA: Srta. Dra. Paola Alejandra Vergara Boada
Coordinadora General Administrativa Financiera

ASUNTO: ATENCIÓN - Pronunciamiento de Análisis Jurídico sobre Situación Fáctica -
CONSULTA: Aplicación de Intereses en Obligaciones de Pago para
Educadores Comunitarios Transitoria Primera LEY ORGÁNICA DE
EDUCACIÓN INTERCULTURAL.

De mi consideración,

En relación con el **Memorando Nro. MINEDUC-CGAF-2023-00921-M** de 26 de septiembre de 2023, instrumento mediante el cual su autoridad remitió a la Coordinación General de Asesoría Jurídica el “**Informe Nro. 0050-NOM-DIRF-2023 - Caso: Educadores Comunitarios**” en el que detalla las acciones ejecutadas por esta Cartera de Estado para dar cumplimiento a lo determinado en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, sobre el caso de los educadores comunitarios.

Tras el análisis jurídico ejecutado por la Dirección Nacional de Normativa Jurídico Educativa, a Usted atentamente informo:

El principio de legalidad prescrito en el **artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador**, consecuente con el principio de seguridad jurídica del **artículo 82 de la citada norma constitucional**, el cual se fundamenta en el **respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas**, claras, públicas que deben ser observadas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y facultades atribuidas en la Norma Constitucional y la Ley, por las autoridades competentes que ejercen una potestad pública.

El **artículo 233 de la citada Norma Constitucional** prevé: “[...] *Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos* [...]”. (Énfasis añadido)

El **19 de abril de 2021**, en el Suplemento del Registro Oficial No. 434, se publicó la **Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural**, en la cual la Disposición Transitoria Primera establece:

“La Constitución de la República establece la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la seguridad social de los educadores comunitarios y populares para cuyo efecto se obliga a:

a. Dentro de sesenta días plazo, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social conforme sus atribuciones legales, impulsará las

Memorando Nro. MINEDUC-CGAJ-2023-00279-M

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2023

acciones de cobro de las glosas y títulos de crédito que contienen obligaciones de aportes y fondos de reserva, emitidos en contra del Ministerio de Educación (correspondiente a trece provincias, por no afiliar a educadores comunitarios o populares, de acuerdo con los detalles que constan en los oficios No. 13111700-362 y No. 13111700 R-9440 de fechas 29 de mayo de 2009 y 23 de febrero de 2010, respectivamente, expedidos por el Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial de Pichincha del IESS).

b. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el literal a), el Ministerio de Educación en coordinación con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social actualizará los valores adeudados a la fecha; lo cual, servirá de base para que el Ministerio de Economía y Finanzas realice de manera inmediata los ajustes y traspasos presupuestarios para el pago correspondiente, dentro de los sesenta días dispuestos,

c. Dentro del mismo plazo de sesenta días, el Ministerio de Educación y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, validará de manera obligatoria con las organizaciones representativas de los educadores comunitarios o populares a nivel nacional, el catastro y los valores monetarios que garantizarán el derecho a la seguridad social para aquellos educadores comunitarios o populares que acrediten su condición y para quienes se encuentren en trámite de verificación de sus documentos ante el IESS.

d. La información mencionada en el literal c. servirá de base para que el Ministerio de Economía y Finanzas realice las reformas, ajustes, el traspaso presupuestario necesario y la asignación de los recursos para cancelar las obligaciones de pago a los educadores comunitarios, dentro del plazo de 30 días inmediatamente posteriores a los sesenta días mencionados en los incisos anteriores.

El Ministerio de Educación dentro del plazo previsto en el literal a) podrá en su calidad de empleador deudor para con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme al artículo 91 de la Ley de Seguridad Social, publicada en Registro Oficial Suplemento 465 de 30 de noviembre del 2001 celebrar convenios de purga de mora patronal debidamente garantizados o acuerdos de pagos parciales, conforme el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera, contenido en la Resolución No. C.D. 516, expedida por el Consejo Directivo del IESS, publicada en Registro Oficial Suplemento 687 de 15 de agosto del 2016, que contengan las obligaciones patronales respecto a los educadores populares o comunitarios, cuyos derechos han sido reconocidos como sujetos de protección conforme lo establece el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social.

El pago de aportes atrasados que se haga exclusivamente dentro del plazos previstos en el literal a. y c., no generará interés alguno a favor del IESS, ni responsabilidad patronal.

En caso que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas incurrieren en mora del pago de aportes, fondos de reserva y más descuentos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme lo establece el artículo 90 de la Ley de Seguridad Social, el Contralor General del Estado, a solicitud del IESS, ordenará el bloqueo de fondos y la inmediata retención y entrega al Instituto de una cantidad igual al monto de la liquidación

Memorando Nro. MINEDUC-CGAJ-2023-00279-M

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2023

que, conjuntamente con la solicitud, presentará éste. Esta medida no limitará la facultad del IESS de perseguir el cobro de lo adeudado mediante la acción coactiva.

Las acciones mencionadas en el inciso anterior solamente se interrumpirán si tales entidades suscribieron convenios de purga de mora patronal, debidamente garantizados.

La mora en el pago de aportes, fondos de reserva y otros descuentos dispuestos por el IESS en perjuicio de los educadores comunitarios y populares, causará un interés equivalente al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador, a la fecha de liquidación de la mora, incrementado en cuatro puntos conforme lo estipula el artículo 89 de la Ley de Seguridad Social. [...]” (Énfasis añadido)

El 20 de mayo de 2021, la Corte Constitucional del Ecuador ante una Acción Pública de Inconstitucionalidad presentada en contra de la Reforma a la LOEI, **causa signada con el No. 32-21-IN y 34-21-IN (acumulados)**, mediante Auto de Calificación **suspendió la vigencia de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural hasta que dicha causa sea resuelta.**

El 11 de agosto del 2021, el Pleno de la Corte Constitucional mediante **Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado (34-21-IN)**, declaró la constitucionalidad de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el Primer Registro Oficial Suplemento No. 434 de 19 de Abril del 2021, dejando pendientes por resolver por “vicio formal de inconstitucionalidad”, dos temas específicos relacionados con la implementación de un régimen de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación; en particular, el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t), las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta; y, las reformas relativas al aumento generalizado de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación; en particular, los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada.

La referida Sentencia de la Corte Constitucional fue suscrita el 12 de agosto de 2021, publicada en Edición Constitucional del Registro Oficial No. 217 de fecha 16 de septiembre del 2021, en consecuencia, los plazos previstos en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria de la LOEI, empezaron a correr a partir del día 16 de septiembre de 2021.

Cabe recordar que los educadores comunitarios o bonificados son aquellas personas que de una u otra forma **colaboraron con el sistema educativo en diferentes áreas** ya sea en educación regular, primaria popular, colegios compensatorios, en centros de formación artesanal, centros ocupacionales o de capacitación, educación a distancia, ONGs y en otras instituciones, personal que estaban regidos por la **Ley No.122, publicada en el R.O. No. 963 de 10 de junio de 1996**, instrumento mediante el cual el entonces Congreso Nacional creó una **bonificación para los Educadores Comunitarios** en reconocimiento a la ayuda brindada, destacando que conforme el amparo legal previamente descrito, no mantenían relación de dependencia con el Ministerio de Educación y por ende **no percibían una remuneración**

Memorando Nro. MINEDUC-CGAJ-2023-00279-M**Quito, D.M., 29 de septiembre de 2023**

como tal, motivo por el cual al no mantener una relación laboral no accedieron al beneficio de la Seguridad Social pues la legislación vigente a esa época no preveía dicho reconocimiento.

El derecho a la seguridad social reconocido a favor de los educadores comunitarios y populares **nace con estipulaciones concebidas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, debiendo tomarse para el caso específico la disposición determinada en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOEI**, pues hasta antes de la publicación de la referida Ley Reformatoria, no existía norma jurídica previa que reconozca dicho derecho y determine obligaciones de pago al Ministerio de Educación por dicho concepto, conforme lo ordena el **artículo 226 de la Constitución de la República**.

En este contexto, en aplicación del deber constitucional establecido en el **artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador**, en el que se determina que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución, la Coordinación General de Asesoría Jurídica dentro del ámbito de su competencia se permite determinar como PRONUNCIAMIENTO JURÍDICO que para efectos del **cálculo de intereses de mora en el pago de las obligaciones patronales** en favor de aquellos educadores comunitarios o populares que han acreditado dicha condición y constan en el catastro debidamente validado por el Ministerio de Educación y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en coordinación con las organizaciones representativas de los educadores comunitarios o populares a nivel nacional, se deberá tomar en cuenta las disposiciones legales aplicables y que reconocen en forma EXTRAORDINARIA la obligación de pago de intereses, es decir la **fecha en que entró en plena vigencia la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es decir el día 16 de septiembre de 2021**, fecha en la cual fue publicada en el Registro Oficial la **Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado (34-21-IN)** de la Corte Constitucional que declaró la **Constitucionalidad de la Ley Reformatoria de la LOEI**, con ciertas excepciones en las que no se encontraba incluida la Disposición Transitoria Primera.

En el caso que, **una vez entrada en vigencia la Ley Orgánica Reformatoria de la LOEI**, el Ministerio de Educación en Coordinación con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dentro del plazo de 60 días previsto en la Disposición Transitoria Primera, no lograron actualizar el catastro y pago de los valores monetarios correspondientes a los aportes, fondos de reserva y otros descuentos dispuestos por el IESS para garantizar el derecho a la seguridad social de aquellos educadores comunitarios o populares que acreditaron su condición, **la mora en dicho pago causaría el interés correspondiente equivalente al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador el cual debería contabilizarse a partir del fenecimiento del referido plazo de 60 días**, salvo que se hayan celebrado convenios de purga de mora patronal conforme lo prescrito en el **segundo inciso del literal d) de la antedicha Disposición Transitoria**.

Téngase presente que de conformidad a lo determinado en el artículo 7 del Código Civil **“La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo;[...] 6a.- Las meras**

Memorando Nro. MINEDUC-CGAJ-2023-00279-M

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2023

*expectativas no constituyen derecho”, por lo tanto, se reitera que la obligación del Ministerio de Educación para el pago de los beneficios a la seguridad social a favor de los educadores comunitarios y populares nació con la vigencia de la Ley Orgánica Reformatoria, no cabiendo que a dichas obligaciones se les recargue intereses de mora patronal de años anteriores, sobretodo si se considera que se trata de una **obligación legal que no existía hasta antes del 16 de septiembre de 2021**, fecha en la cual entró en plena vigencia la Ley Orgánica Reformatoria de la LOEI.*

Se aclara que el carácter consultivo propio de todo criterio jurídico, constituye por su esencia un elemento para mejor resolver que se otorga al requirente y se sustenta en el análisis de la normativa legal vigente y la documentación presentada para el efecto dentro del sistema jurídico y sus principios de aplicación; sin perjuicio de lo dicho, es menester únicamente hacer alusión a que su aplicación no releva de las responsabilidades de las respectivas autoridades sobre las acciones a ejecutarse efectivamente en el marco de la competencia asignada y que le son propias al ejercicio de todo cargo público, de conformidad a lo señalado en el **artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador**.

Se reitera a Usted igualmente la predisposición de colaborar en lo que fuere necesario en beneficio de la gestión institucional.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Edgar Roberto Acosta Andrade
COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Referencias:

- MINEDUC-CGAF-2023-00921-M

Anexos:

-
_para_la_coordinacion_juridica_sobre_el_caso_de_educadores_comunitarios-pah-signed-signed-signed.pdf

Copia:

Sr. Abg. Leonardo Antonio Moncayo Amores
Director Nacional de Normativa Jurídico Educativa

Sra. Econ. Elvira Lorena Carpio Torres
Directora Nacional Financiera (E)

Berónica María Reinoso Tipán
Especialista de Normativa Jurídico Educativa

Sra. Mgs. María Brown Pérez
Ministra de Educación

Memorando Nro. MINEDUC-CGAJ-2023-00279-M

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2023

Srta. Mgs. Martha Alicia Guitarra Santacruz
Asesora 2

Sr. Abg. Diego Marcelo Donoso Arellano
Asesor 3 del Despacho Ministerial

Sra. Psic. Gabriela Mislady Coronel Campozano
Analista del Departamento de Consejería Estudiantil 2

br/lm