

Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

Asunto: Consulta respecto al pago de obligaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social relacionado a los Educadores Comunitarios o Populares.

Doctor
Juan Carlos Larrea Valencia
Procurador General del Estado
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
En su Despacho

De mi consideración:

Reciba un cordial saludo del Ministerio de Educación, ente rector del Sistema Nacional de Educación, que se encuentra en la ejecución de sus fines institucionales para beneficio de la ciudadanía, garantizando el derecho a la educación de todas las personas a lo largo de su vida; entidad que, con el afán de cumplir con las obligaciones dispuestas en la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural - LOEI, en el marco de la normativa aplicable y al amparo de los principios de juridicidad y seguridad jurídica, requiere la asesoría de la Procuraduría General del Estado, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, respecto de la inteligencia en la aplicación de una norma concreta.

En ese sentido, en observancia a lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del *Procedimiento para la Atención de Consultas que se Formulen a la Procuraduría General del Estado*, publicado en el Registro Oficial Nro. 532 de 17 de julio 2019, me permito someter a su consulta la correcta aplicación de una norma de jerarquía infraconstitucional, como es la Ley Orgánica Reformatoria de la LOEI, específicamente en la Disposición Transitoria Primera, que se refiere a los educadores comunitarios o populares; cuya aplicación involucra tanto al Ministerio de Educación, como al Instituto de Seguridad Social - IESS, quienes, para emprender en el cumplimiento de esta disposición, han emitido criterios jurídicos disímiles, que corresponden ser aclarados, siendo ese el objeto de la presente Consulta, cuyos beneficiarios no serán otros que los referidos educadores comunitarios o populares, todos de avanzada edad que requieren la finalización del proceso, en muchos de los casos, para completar sus requisitos de jubilación.

Al respecto, manifiesto lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1. Es importante empezar señalando que los educadores comunitarios o populares, son personas que colaboraban en el sistema educativo, en educación compensatoria y no escolarizada principalmente; quienes, en virtud de la particularidad de sus actividades, así como su formación, no mantenían una relación de dependencia con el Ministerio de Educación, por ende, no eran objeto de beneficios como la afiliación a la seguridad social, por cuanto no recibían una remuneración como tal, sino una bonificación, de conformidad con la diferente normativa emitida para el efecto, que detallaré más adelante; situación que se modificó sustancialmente en virtud de lo previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, como se podrá apreciar a continuación.

1.2. Es así que, el **19 de abril de 2021**, en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 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 acciones de cobro de las

Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

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 trasposos 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. (Énfasis añadido)

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 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)

1.3. Posteriormente, el **20 de mayo de 2021**, la Corte Constitucional del Ecuador ante una Acción Pública de Inconstitucionalidad presentada en contra de la referida Ley Reformatoria 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.

Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

1.4. Es así que, el **11 de agosto del 2021**, el Pleno de la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 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 Nro. 217 de 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**.

1.5. En esa línea, a través de Oficio Nro. MINEDUC-CGAF-2023-00149-OF de 17 de julio de 2023, esta Cartera de Estado en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Reformatoria a la LOEI, remite al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el catastro de educadores comunitarios (...)

II. CRITERIOS JURÍDICOS INSTITUCIONALES Y ACCIONES ADMINISTRATIVAS QUE INCIDEN EN LA GENERACIÓN DE LA CONSULTA:

2.1. Mediante memorando Nro. MINEDUC-CGAJ-2023-00279-M de **29 de septiembre de 2023**, la Coordinación General de Asesoría Jurídica de esta cartera de Estado emite un pronunciamiento de análisis jurídico sobre la situación fáctica relacionada a la aplicación de intereses en obligaciones de pago para educadores comunitarios en relación a la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, estableciendo puntualizaciones claras respecto a identificar desde qué fecha existe la obligación real de corresponder en un reconocimiento que surge por mandato de la Ley; y, cuáles serían las condiciones para identificar una mora patronal en el tiempo por la cancelación de los aportes y fondos de reserva a favor de los educadores comunitarios, señalando lo siguiente:

*“(...) 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 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, sobre todo 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 (...).”* (Énfasis añadido).

2.2. Mediante oficio Nro. MINEDUC-CGAF-2023-00236-OF de **4 de octubre de 2023**, esta Cartera de Estado remitió al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la matriz en la que se incluye los casos en los cuales deviene el reconocimiento de aportes patronales y fondos de reserva de los educadores comunitarios, en los siguientes términos:

“(...) Por lo expuesto esta Cartera de Estado remite para su conocimiento la matriz con las correcciones realizadas de todos los casos con inconsistencias, fechas, trasladadas, fecha inicial superior a final, y se pone en su consideración el criterio jurídico emitido por la Coordinación General de Asesoría Jurídica respecto a la aplicación de Intereses en Obligaciones de Pago para Educadores Comunitarios (...).”

2.3. Mediante oficio Nro. IESS-PG-2023-1792-M, de **27 de octubre de 2023**, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social emite un pronunciamiento jurídico respecto a la aplicación de intereses por el reconocimiento de las obligaciones de pago para educadores comunitarios en el que indica que a partir del 11 de octubre de 2021 se debe aplicar intereses por falta de pago de los aportes y fondos de reserva:

Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

“(…) 3.- ANÁLISIS

En virtud de los antecedentes expuestos y la petición presentada, es necesario enfatizar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador y a la Ley de Seguridad Social se encuentra sujeto a las normas del Derecho Público y se rige bajo los principios de autonomía, técnica, normativa y financiera que son aplicados a través del Consejo Directivo en su calidad de máximo órgano de gobierno.

*La Ley de Seguridad Social, expresamente prohíbe la exoneración de intereses, multas y más recargos causados por la mora en la remisión de aportes, fondos de reserva y descuentos **que ordenare el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.** (Énfasis añadido)*

*Ahora bien, la Ley Orgánica de Educación Integral, en sus literales a) y c) de la Disposición Transitoria Primera otorgan, tanto al IESS como al Ministerio de Educación, **60 días plazo para** impulsar acciones de cobro de glosas, validar el catastro de educadores comunitarios y determinar el valor monetario de las obligaciones. (Énfasis añadido).*

*Por su parte, el literal d) **otorga un plazo adicional de 30 días, para realizar el pago sin generación de intereses y responsabilidad patronal.** De esta manera, los primeros sesenta días indicados en la disposición empezaban a contarse desde el 20 de abril de 2021; es decir, un día después de la publicación de la Ley en el Registro Oficial; hasta el 19 de mayo de 2021. (Énfasis añadido).*

*En el marco legal expuesto la Corte Constitucional, dentro de la causa No. 32-21-IN y acumulado, dispuso la suspensión provisional de la totalidad de la “Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural”; por lo que, el plazo que corría fue suspendido a sus 30 días. La sentencia del caso citado, por la forma, fue expedida el 11 de agosto de 2021, sin que existiese aclaración o ampliación de la misma, declarando la constitucionalidad de la Ley y levantando las medidas cautelares ordenadas. Por lo indicado, **el plazo volvió a transcurrir desde el 12 de agosto de 2021 hasta el 10 de septiembre de 2021**, fecha en la que se cumplieron los primeros 60 días; que, de conformidad con la letra c) de la indicada disposición transitoria, el Ministerio de Educación tenía 30 días para realizar el pago, **que vencieron el 11 de octubre de 2021; fecha desde la cual, son aplicables las disposiciones de la Resolución C.D. 222.** (Énfasis añadido).*

La contabilización de los plazos se efectúa de conformidad con el Art. 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dispone: “Efectos de las sentencias y dictámenes constitucionales. - Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento (...)”.

***En tal virtud, recapitulando lo manifestado, el Ministerio de Educación debía pagar sus obligaciones, de acuerdo con la sentencia indicada, hasta el 11 de octubre de 2021; fenecido dicho plazo, se deben aplicar las normas correspondientes sobre mora, tal como están contenidas en la Resolución C.D. 222, emitida por el Consejo Directivo.** (Énfasis añadido).*

*En igual sentido, **a partir de la fecha indicada se generan intereses y rendimientos, multas y responsabilidades patronales conforme la ley;** este análisis es efectuado con base a los criterios de sostenibilidad con el cual funciona el Sistema de Seguridad Social, en virtud de lo dispuesto en el artículo 368 de la Constitución de la República del Ecuador; y, toda vez que, la institución debe garantizar la sostenibilidad de los fondos del mismo (...)”. (Énfasis añadido).*

2.4. Adicionalmente, en la contestación a nuestra comunicación antes referida, mediante Oficio Nro. IESS-PG-2023-1792-M de **27 de octubre de 2023**, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social emite un pronunciamiento jurídico respecto a la aplicación de intereses por el reconocimiento de las obligaciones de pago para educadores comunitarios en el que indica que a partir del 11 de octubre de 2021 se debe aplicar intereses por falta de pago de los aportes y fondos de reserva.

Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

2.5. En ese contexto, mediante Oficio Nro. **MINEDUC-CGAF-2023-00272-OF de 8 de noviembre de 2023**, el Ministerio de Educación da respuesta al pronunciamiento del IESS, contenido en el referido oficio del 27 de octubre de 2023, con relación a la aplicación de intereses respecto a las obligaciones de pago para educadores comunitarios, dejando en relevancia que se realice el cálculo de intereses en consideración a los pronunciamientos expuestos por el Ministerio de Educación y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, afianzando los condicionamientos de un posible cálculo de intereses desde la fecha efectiva de la promulgación de la ley, a través de su publicación en el Registro Oficial, esto es desde el **16 de septiembre de 2021**, al cual deben sumarse los plazos adicionales establecidos en la ley (60 días) para impulsar acciones de cobro de glosas y (30 días) para realizar el pago sin generación de intereses:

“(…) En virtud de lo expuesto y con respecto a la aplicación de intereses, esta Cartera de Estado solicita se realice el cálculo correspondiente a las obligaciones correspondientes a educadores comunitarios, tomando en consideración que no se deberá registrar las bases imponibles en el sistema de historia laboral del IESS”.

2.6. Después, mediante Memorando Nro. **IESS-PG-2023-1910-M de 15 de noviembre de 2023**, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emite un nuevo pronunciamiento, pero generalizado, sin identificar cual será el posible cálculo causado por los meses de retraso en el pago de los aportes y fondos de reserva de los extintos educadores comunitarios:

“(…) Adicionalmente, y conforme lo manifestado por la Procuraduría General en el memorando Nro. IESS-PG-2023-1792-M de fecha 27 de octubre de 2023, con base en lo dispuesto en el tercer inciso del literal d) de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Educación de Interculturalidad, que señala “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”; me permito enfatizar que en el caso de que el Ministerio de Educación no cancele los valores adeudados al IESS, dentro de los tiempos establecidos en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Educación de Interculturalidad, se deberá calcular los intereses, rendimientos, multas y responsabilidades patronales en su totalidad, de acuerdo a lo determinado en la Ley de Seguridad Social”. (Énfasis añadido).

2.7. Mediante Oficio Nro. **IESS-DNAC-2023-0213-O de 16 de noviembre de 2023**, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a día siguiente del citado Memorando Nro. IESS-PG-2023-1910-M 15 de noviembre de 2023, se dirige al Ministerio de Educación emitiendo un pronunciamiento descontextualizado y diferente al pronunciamiento emitido por la Procuradora General del IESS; estableciendo que el MINEDUC debe pagar un interés por mora, mayor a la misma obligación por concepto de aportes y fondos de reserva por un valor de **cuarenta y un millones setecientos noventa y un mil ochocientos treinta y un dólares de los Estados Unidos de América con 38/100** (USD. 41,791,831.38), denotando una interpretación sin un soporte jurídico que sostenga este cálculo realizado, **pretendiendo que el Ministerio de Educación reconozca de forma impositiva las condiciones de una relación laboral inexistente con los educadores comunitarios a partir de una aparente fecha en la cual se va a reconocer únicamente el aporte y fondos de reserva a cada educador comunitario**, indicando de forma expresa, lo siguiente:

*“(…) Una vez que se contó con los datos validados, se procedió a calcular los intereses, mismos que fueron calculados de acuerdo al procedimiento definido por la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera, en la reunión del 17 de agosto del 2023. El monto aproximado al mes de noviembre de 2023, asciende a la **suma de USD. 41,791,831.38**.* (Énfasis añadido).

*En cuanto al monto aproximado por concepto de aportes, asciende a la suma de **USD. 15,327,040.25** (...) (Énfasis añadido).*

(…) Por todo lo expuesto en el presente documento y toda vez que el Ministerio de Educación ha procedido al levantamiento del catastro de educadores comunitarios, esta Dirección Nacional a fin de no incurrir en posibles vulneraciones al derecho a la seguridad social por acciones u omisiones, solicita al Ministerio de Educación, disponga inmediatamente la generación de las obligaciones a través de las planillas declaradas voluntariamente (PLV) o en su defecto proceda a generar las obligaciones en el sistema informáticos del IESS con la clave de empleador asignada, de no hacerlo en un tiempo perentorio, el Instituto en cumplimiento a su

Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

misión y atribuciones ejecutará el proceso correspondiente. Es preciso mencionar que la información es remitida para fines únicos y exclusivos del pedido original, con lo que se traslada la confidencialidad y reserva de la información ahora bajo su responsabilidad”.

III. BASE LEGAL:

Señor Procurador, fundamentamos la presente consulta en la siguiente normativa constitucional y legal:

3.1. Constitución de la República del Ecuador:

El artículo 226 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 ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán 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.”*

3.2. Ley 122. Ley de Bonificación para Educadores Comunitarios, publicada en el Registro Oficial Nro. 963 de 10 de junio De 1996:

El artículo 1 menciona: *“El personal que presta sus servicios en las áreas de acción de las direcciones nacionales de Educación Popular Permanente Hispana e Intercultural Bilingüe, en los colegios de ciclo básico y diversificado populares, centros de formación artesanal, PREDAFORP y promotores, **percibirá una bonificación no inferior al equivalente a Seis Salarios Mínimos Vitales de los trabajadores en general.**”*

3.3. Ley Nro. 87 publicada en el Registro Oficial Suplemento Nro. 323 de 22 de mayo De 1998:

Artículo innumerado, a continuación del artículo 1, incisos finales, señala:

*“El hecho de que profesores fiscales sean requeridos a prestar servicios de educación comunitaria, no altera el régimen jurídico de dichos docentes que están sometidos a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, **como tampoco cambia el régimen jurídico de los educadores comunitarios que están sometidos a su propia ley.**”*

El Ministerio de Educación y Cultura planificará y normará la prestación de los servicios de educación comunitaria atendiendo a la intensidad horaria y a la disponibilidad presupuestaria que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas en cada ejercicio fiscal.” (Énfasis añadido).

3.4. Ley Orgánica de Educación Intercultural:

“Disposiciones Transitorias

Primera: 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 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

Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

para que el Ministerio de Economía y Finanzas realice de manera inmediata los ajustes y trasposos 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 garantizaran 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 el Registro Oficial, Suplemento 465 del 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 N° C.D. 516, expedida por el Consejo Directivo del IESS, publicada en el Registro Oficial, Edición Especial 687 del 15 de agosto de 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 de). IESS, ni responsabilidad patronal. (Énfasis añadido).

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 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.

En caso de fallecimiento de la o el educador comunitario y popular que tenga a su favor un título de crédito o una glosa, los derechohabientes podrán cobrar el valor correspondiente a los fondos de reserva, actualizados a la fecha, incluidos los intereses generados por mora; así como acceder a los otros beneficios sociales, para lo cual, justificarán ante el IESS, el derecho a recibir los beneficios conforme a la ley.

El incumplimiento de lo establecido en la presente disposición transitoria será sancionado con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación, conforme los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley.

El ente rector verificará la relación laboral que existió en el desempeño de funciones como docentes comunitarios por todos los medios verificables dentro de la Cartera de Estado correspondiente sin solicitar nueva documentación a las y los profesores o herederos. En el caso que no exista documentos de verificación

Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

que prueben la relación laboral, se solicitará y aceptará una declaración juramentada ante Notario Público en la cual la o el docente comunitario junto a dos testigos declararán que desempeñaron esas funciones, especificando el lugar donde lo realizaron.

Este documento solemne bastará para el pago inmediato de haberes y de reconocimiento de seguridad social; toda vez que es responsabilidad de la persona declarante caer en perjurio. Si se llegase a demostrar que incurrió en perjurio, el ente rector deberá proceder conforme a la ley."

4. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO INSTITUCIONAL:

4.1. Existen inquietudes por parte de esta Cartera de Estado, por el desconcierto en los pronunciamientos del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social, al generarse una interpretación que descontextualiza la seguridad jurídica, por existir normas claras, previas y públicas que obligan al MINEDUC, asumir una obligación a partir de una disposición transitoria establecida en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en el reconocimiento de derechos a través del pago de **aportes y fondos de reserva a educadores comunitarios**, sin ningún tipo de relación laboral existente.

4.2. Al respecto, es preciso resaltar que la Ley Nro. 87 publicada en el Registro Oficial Suplemento Nro. 323 de 22 de mayo de 1998, les daba a los educadores comunitarios una consideración distinta fuera de cualquier reconocimiento de relación laboral y por ende fuera de una afiliación al IESS, señalando de forma expresa: ***"El pago de dicha bonificación, por su propia naturaleza, no incidirá de ninguna forma en la cuantificación de los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social"***; lo cual acentúa la tesis por parte del Ministerio de Educación de que no existe dentro de una línea de tiempo una determinación exigible de pago a través de una planilla impaga generada al IESS, en la cual conste un pendiente de pago a la presente fecha que genere mora patronal con un educador comunitario.

4.3. Sin embargo, el IESS desdice el concepto de mora patronal ya que el MINEDUC no fue, ni es, **EMPLEADOR-PATRONO** de un educador comunitario, antes de la vigencia de la Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, como ha quedado evidenciado; siendo esta reforma la que obliga al pago de **aportes y fondos de reserva**, señalando lo siguiente; considerando que el propio IESS se refiere a la mora patronal de la siguiente manera:

*"Mora Patronal es el incumplimiento en el pago de aportes del Seguro General Obligatorio o de Seguros Adicionales contratados, descuentos, intereses, multas y otras obligaciones, **dentro de las fechas de pago exigible de la obligación.** (Énfasis añadido)*

Para evitar mora patronal:

El empleador y el afiliado voluntario están obligados a:

*Pagar las aportaciones del Seguro General Obligatorio **cuando los plazos para el pago de aportes, fondos de reserva y demás obligaciones con el IESS, se vencieren en sábado, domingo o día de descanso obligatorio, el pago se realizará hasta el día hábil siguiente.** (Énfasis añadido).*

***Registrar el aviso de entrada (de los trabajadores) durante los primeros 15 días y el de salida, en los próximos 3 días después del cese.** (Énfasis añadido)*

La mora patronal ocasiona Responsabilidad Patronal en las prestaciones a las que accede el asegurado, en los Seguros de Salud, Pensiones, Riesgos del Trabajo y Cesantía".

(Fuente página web iess.gob.ec/en/web/empleador/mora-patronal)

4.4. Es importante poner en su conocimiento que, a la presente fecha, no existen en ninguna provincia del país educadores comunitarios; toda vez que hasta el 2018, se identificaba y reconocía este tipo de actividad dentro de las zonas rurales, lo cual se desprende del distributivo del Ministerio de Educación con corte al mes de octubre

Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

de 2023.

4.5.Partiendo de los preceptos establecidos en la Ley Orgánica de Educación Intercultural en su disposición transitoria primera que indica que: “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 de). IESS, ni responsabilidad patronal”, identificando que la ley excluye al MINEDUC del pago de intereses para cumplir con esta obligación; sin embargo, considerando los tiempos que ha tomado contar con la disponibilidad de recursos para cancelar los aportes y jubilación, se debería realizar un cálculo de intereses desde la fecha en la cual se superó el plazo establecido en la LOEI para el pago es estos aportes y fondos de reserva.

5. CONSULTA CONCRETA:

En virtud de los antecedentes expuestos, base legal citada, criterios jurídicos institucionales expuestos, en el marco de las competencias de la Procuraduría General del Estado, solicito a su autoridad se sirva pronunciarse respecto de la siguiente consulta concreta:

¿Desde cuándo se deben calcular los intereses, rendimientos, multas y responsabilidades patronales con relación a los educadores comunitarios o populares, en favor de quienes el Ministerio de Educación debe pagar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) los aportes y fondos de reserva, en virtud de lo previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en observancia de las disposiciones de la Ley de Seguridad Social?

6. DOCUMENTOS ADJUNTOS:

A fin de remitir los insumos necesarios a su autoridad, en particular los pronunciamientos jurídicos emitidos, tanto por el Ministerio de Educación, como del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), sírvase encontrar adjunto a la presente los siguientes documentos:

- 6.1.** Oficio Nro. MINEDUC-CGAF-2023-00149-OF de 17 de julio de 2023;
- 6.2.** Memorando Nro. MINEDUC-CGAJ-2023-00279-M de 29 de septiembre de 2023;
- 6.3.** Oficio Nro. MINEDUC-CGAF-2023-00236-OF de 4 de octubre de 2023;
- 6.4.** Oficio Nro. IESS-PG-2023-1792-M de 27 de octubre de 2023;
- 6.5.** Oficio Nro. MINEDUC-CGAF-2023-00272-OF de 8 de noviembre de 2023;
- 6.6.** Memorando Nro. IESS-PG-2023-1910-M de 15 de noviembre de 2023; y,
- 6.7.** Oficio Nro. IESS-DNAC-2023-0213-O de 16 de noviembre de 2023.

Particular que comunico para los fines legales correspondientes.

Atentamente,

Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

Documento firmado electrónicamente

Sr. Daniel Ricardo Calderon Zevallos
MINISTRO DE EDUCACIÓN

Anexos:

- 1._mineduc-cgaj-2023-00279-m.pdf
- 2._mineduc-cgaf-2023-00236-of-2.pdf
- 3._jess-pg-2023-1792-m.pdf
- 4._mineduc-cgaf-2023-00272-of.pdf
- 5._jess-pg-2023-1910-m.pdf
- 6._jess-dnac-2023-0213-o.pdf
- mineduc-cgaf-2023-00149-of.pdf

Copia:

Señora Economista
Olga Susana Núñez Sánchez
Subsecretaria de Presupuesto
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Señor Magíster
Diego Marcelo Cárdenas Salazar
Director Nacional de Egresos
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Señorita Doctora
Paola Alejandra Vergara Boada
Coordinadora General Administrativa Financiera

Señora Economista
Elvira Lorena Carpio Torres
Directora Nacional Financiera (E)

Señor Magíster
Alfonso Sebastian Salazar Nicholls
Asesor

Señora Abogada
Pamela Elizabeth Herrera Pazmiño
Asesora 2

Señor Magíster
Adrian Alexander Andrade Lara
Coordinador General de Asesoría Jurídica

lv/ja/ec/rs/ws/pv/db/aa