

Quito, D.M., 01 de marzo de 2023

CASO No. 1212-18-EP

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

SENTENCIA No. 1212-18-EP/23

Tema: En esta sentencia se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Glenda Cecibel Cagua Cortés en contra de la sentencia dictada el 26 de marzo de 2018 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el marco del proceso de acción de protección signado con el N°. 09281-2017-04540. La Corte Constitucional desestima la acción, al no evidenciar una vulneración a la seguridad jurídica, pues constata que la sentencia presuntamente inobservada, emitida por esta Magistratura, no contiene un precedente en sentido estricto.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 5 de septiembre de 2017, la señora Glenda Cecibel Cagua Cortés, en calidad de procuradora común de Dunia Estela Alvarado Jiménez, José Luis Alvarado Solis, Edith Mirtha Álvarez Chilán y otros (“actores”)¹, presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”).² El proceso se signó con el N°. 09281-2017-04540.
2. En sentencia de 13 de octubre de 2017, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia del Guayas (“Unidad

¹ La procuradora común representa a 802 educadores comunitarios o populares de las provincias de Guayas y Santa Elena.

² En lo principal, los actores manifestaron que las entidades accionadas vulneraron su derecho a la seguridad social, pues pese a haber prestado sus servicios por 30, 35, 40 o 45 años al Ministerio de Educación – en calidad de profesores de las escuelas comunitarias creadas a fin de alfabetizar las zonas rurales y urbanas marginales –, nunca recibieron una remuneración o se les afilió al IESS. Esgrimieron que las dependencias provisionales del Ministerio de Educación reconocieron la existencia de una relación laboral bajo dependencia, razón por la cual el IESS emitió una glosa y posterior título de crédito para cobrar los aportes patronales en mora del Ministerio. No obstante, señalaron que se suspendió el proceso coactivo, al encontrarse pendiente de resolución un juicio contencioso administrativo iniciado por un grupo de profesores comunitarios, así como otros procesos de índole laboral. De igual manera, refirieron una presunta vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, al considerar que la sentencia N°. 029-16-SEP-CC de 27 de enero de 2016 emitida por esta Magistratura, reconoció el derecho a la seguridad social de otro grupo de educadores comunitarios.

Judicial”), negó la acción.³ El 23 de octubre de 2017, el juez de la Unidad Judicial negó el pedido de aclaración y ampliación solicitado por los actores.

3. Inconformes, los actores interpusieron recurso de apelación. En sentencia de mayoría dictada el 26 de marzo de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) rechazó el recurso y confirmó la sentencia subida en grado.⁴

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 24 de abril de 2018, la señora Glenda Cecibel Cagua Cortés, en calidad de procuradora común de las personas referidas en el párrafo 1 *supra* (“**accionantes**”), presentó una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 26 de marzo de 2018 (“**sentencia impugnada**”).
5. El 2 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa.⁵
6. Tras una nueva conformación de este Organismo, la causa *in examine* fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 20 de agosto de 2020 y 2 de junio de 2021, Silvia Salgado Andrade, en calidad de asambleísta de la Provincia de Imbabura, compareció al proceso y presentó argumentos por escrito.⁶
8. El 16 de noviembre de 2020, 1 de junio de 2021 y 4 de agosto de 2021, los accionantes solicitaron la resolución y priorización de la causa.
9. El 8 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo compareció en calidad de *amicus curiae*.⁷

³ El juez de la Unidad Judicial concluyó que los actores pretendían la declaración de un derecho, *i.e.* seguridad social, así como que se disponga el cobro de un título de crédito. Argumentó que, para ello, se debía agotar la vía contencioso administrativa.

⁴ La Sala arguyó que los actores pretendían que se disponga el cobro de un título de crédito vía acción de protección, lo cual consideró improcedente. Así, señaló que no se evidenciaba una vulneración al derecho a la seguridad social, pues esta habría ocurrido “*si una vez saneado el juicio coactivo y cobrado el título de crédito, a los titulares de derechos se les negase el acceso a la jubilación general o acceso al seguro de salud proveído por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*”. En consecuencia, determinó que se trataba de un asunto de mera legalidad y que los actores podían ejercer las acciones que consideraren pertinentes.

⁵ La Sala de Admisión se encontraba conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza.

⁶ En lo medular, hizo referencia a la disposición transitoria décima sexta de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria – que prescribe que en 90 días el Ministerio de Educación llevará a cabo el levantamiento del catastro de profesores comunitarios conforme lo resuelto en la sentencia N°. 029-16-SEP-CC, caso N°. 1200-13-EP de esta Corte – y señaló que la resolución de la presente causa podría garantizar los derechos de los profesores comunitarios en todo el país.

⁷ La Defensoría del Pueblo señaló que la sentencia impugnada vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación, a la atención prioritaria, a la seguridad jurídica y a la seguridad social de los accionantes. Por tanto, solicitó que se acepte la acción que nos ocupa.

10. El 29 de octubre de 2021 y 9 de noviembre de 2022, Cecilia Calderón de Castro, compareció en calidad de *amicus curiae* y solicitó la priorización de la causa.
11. El 24 de enero de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento y dispuso que se corra traslado a la judicatura accionada, a fin de que se pronuncie a través de un informe motivado de descargo. El 30 de enero de 2023, se remitió lo requerido.

II. Competencia

12. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De los accionantes

13. Los accionantes consideran que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales: (i) al debido proceso en las garantías contenidas en los numerales 1, 4 y 7, literales a), b), c) y l) del artículo 76 de la CRE; (ii) a la seguridad social; (iii) a la atención prioritaria de los adultos mayores; (iv) a la igualdad y no discriminación; y, (v) a la seguridad jurídica.

13.1. Sobre el cargo (i), esgrimen que se han violado por acción u omisión las normas del debido proceso en la sentencia impugnada.

13.2. Respecto al cargo (ii), arguyen que:

*[...] los jueces constitucionales no exigieron que el IESS explique cómo es que la institución, luego de determinar los derechos a la seguridad social de estos 12693 Maestros, emitir el título de crédito, contra el Ministerio de Educación, niega las prestaciones derivadas del derecho, a estos mismos maestros, sin darles explicación alguna; se ha probado en el proceso, que esta actitud del **Ministerio de Educación y del IESS vulneró derechos de maestros que murieron enfermos sin atención a la salud peor sin gozar de la jubilación** (Énfasis en el original).*

13.3. Sobre la alegación (iii), indican que al ser adultos mayores con discapacidades y enfermedades complejas, se agrava la presunta vulneración a la seguridad social.

13.4. Con relación al cargo (iv), señalan que este derecho se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE.

13.5. Luego, indican sobre la alegación (v), que los derechos:

[...] deben pasar del reconocimiento formal al derecho efectivo, pues someterlos por más de 51 años al fuero ordinario, es implementar, la condena de tántalo de la mitología griega que estando en el infierno en un lago cuyas aguas descendía cuando intentaba beber. E invocar principio indubio pro actione, en caso de duda se resuelva en nuestro favor que reclamamos la violación de nuestros derechos constitucionales. El voto de mayoría no respeto [sic] los principios constitucionales, conforme lo que dice el Art. 2 de la ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional, esencialmente el principio de la seguridad jurídica.

14. Así también, esgrimen que se inobservaron los siguientes principios constitucionales:

- 14.1. (i)** Principio de aplicación más favorable a los derechos, pues la Ley N°. 122 que no estableció un sueldo, pero sí una bonificación a favor de los accionantes, se opone a la Constitución.
- 14.2. (ii)** Optimización de los principios constitucionales, ya que el Estado debe garantizar los mecanismos para que el derecho a la seguridad social sea ejercido.
- 14.3. (iii)** Obligatoriedad del precedente constitucional, toda vez que la Corte Constitucional se pronunció sobre un caso similar.
- 14.4. (iv)** Obligatoriedad de administrar justicia constitucional, en tal sentido, refieren que la Sala se negó a reconocer la vulneración de derechos y sostuvo que se debía activar la vía contencioso administrativa.
- 14.5. (v)** Interpretación sistemática, para lo cual indican que las normas deben interpretarse a partir del contexto general de la Constitución.
- 14.6. (vi)** Que todas las normas deben entenderse según los fines que persigue la Constitución, lo que implica garantizar el derecho a la seguridad social.

15. Finalmente, transcriben el contenido del artículo 11 numerales 2, 3, 4, 5, 8 y 9 de la CRE y los artículos 22, 23 y 25 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos. Sobre el artículo 11 numeral 2, específicamente, arguyen:

El fallo de mayoría de la sentencia olvida los principios constitucionales consagrados en el art. 11 no. 2 de la Constitución puesto que dicen que la sentencia de la Corte Constitucional es sólo aplicable para los profesores populares que reclamaron, que no podemos acoger el criterio que ya tuvo la Corte al respecto. Así se nos excluye por no haber sido de esas provincias o por no haber tenido el dinero para sostener una Litis de 10 años en la función judicial.

16. Con base en los argumentos expuestos, solicitan que: **(i)** se acepte la acción; **(ii)** se declare la vulneración de derechos; y, **(iii)** como medidas de reparación integral, solicitan que se deje sin efecto la sentencia impugnada y que se reconozca su derecho a la “reparación, moral, espiritual [y] económica”.

3.2. De la judicatura accionada

3.2.1 De la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

17. El 30 de enero de 2023, se presentó el informe de descargo requerido.⁸ En lo principal, la judicatura accionada señala que: (i) los accionantes pretendían la declaración de un derecho; (ii) que la vía contencioso administrativa es la más adecuada para verificar la situación individual de los profesores comunitarios; y, (iii) que no se vulneró su derecho a la seguridad social, pues la glosa fue impugnada por el Ministerio de Educación y se encontraba pendiente un pronunciamiento en la vía ordinaria. Por tanto, arguye que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada, así como que contiene una “argumentación clara y base legal pertinente”.

IV. Análisis

4.1. Planteamiento del problema jurídico

18. En la sustanciación de una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante.⁹ Conforme se desprende de los párrafos 13.1. a 13.5., 14.1. a 14.6. y 15 *supra*, los accionantes no han proporcionado un argumento claro¹⁰ respecto a las vulneraciones alegadas, pues no presentan una base fáctica o justificación jurídica, *i.e.* no fundamentan cuál es la acción u omisión judicial que ha violentado los derechos y principios constitucionales acusados de manera directa e inmediata.¹¹ Por tanto, esta Corte no cuenta con elementos suficientes para analizar los cargos vertidos en la demanda objeto de esta acción.
19. No obstante, “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”, pues “en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo

⁸ El informe se encuentra suscrito por el juez Andrés Eduardo Alvarado Luzuriaga, integrante del Tribunal de la Sala que emitió la sentencia impugnada.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido reiterado por la presente Magistratura en diversas ocasiones.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18. Los tres elementos que permiten identificar un argumento claro son: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho de forma “directa e inmediata”.

¹¹ Además, esta Corte recuerda que en la sentencia N°. 742-13-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 29, señaló que: “La titularidad de derechos y forma de garantizarlos por parte del Estado, **principios**, orden jerárquico de la aplicación de normas e **interpretación de normas constitucionales** (...) no se refieren a derechos en particular que puedan ser reclamados ante la Corte Constitucional. Al no haber argumentos de vulneraciones a derechos puntuales, las normas señaladas no pueden ser objeto de análisis” (Énfasis añadido). En similar sentido, en la sentencia N°. 838-14-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 17, esta Magistratura determinó que no le corresponde pronunciarse respecto a cuestiones ajenas a la vulneración de derechos constitucionales.

razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental".¹²

20. Por tanto, y a pesar de que el cargo contenido en el párrafo 14.3. y 15 *supra* (en lo referente al artículo 11 numeral 2 de la CRE), relacionado a una presunta inobservancia de un precedente emitido por esta Corte Constitucional no es completo, pues los accionantes no identifican la regla del precedente ni exponen por qué la misma sería aplicable al caso¹³ – ni siquiera señalan cuál sería la sentencia presuntamente inobservada –, mediante un esfuerzo razonable, esta Corte formulará un problema jurídico al respecto, al evidenciar de la revisión del expediente que la sentencia constitucional a la que se hace alusión es la N°. 029-16-SEP-CC, caso N°. 1200-13-EP.¹⁴ Dicho cargo se reconducirá a un análisis de seguridad jurídica.¹⁵
21. En virtud de las consideraciones referidas, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

4.2.¿La sentencia N°. 029-16-SEP-CC de 27 de enero de 2016 emitida por esta Magistratura contiene un precedente en sentido estricto que debía ser observado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de no vulnerar la seguridad jurídica?

22. Los accionantes esgrimen que la Sala inobservó un precedente constitucional que presuntamente resolvió un caso similar. Conforme lo detallado *supra*, este precedente estaría contenido en la sentencia N°. 029-16-SEP-CC, caso N°. 1200-13-EP, de 27 de enero de 2016. En ella, esta Magistratura desestimó la acción extraordinaria de protección propuesta por el Ministerio de Educación contra la sentencia de 30 de mayo de 2013 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de lo Contencioso Administrativo**”) en el juicio N°. 294-2010, al no constatar una vulneración a la seguridad jurídica ni al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
23. La sentencia de 30 de mayo de 2013 se dictó en el marco de un juicio contencioso administrativo iniciado por un grupo de educadores comunitarios contra la Dirección

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

¹⁴ La inobservancia de la presente sentencia constitucional se alegó en la acción de protección, para fundamentar una presunta vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 487-16-EP/22 de 13 de abril de 2022, párr. 17: “*En relación con los precedentes jurisprudenciales, su inobservancia puede presentarse, al menos, en dos supuestos: El primero se configura cuando los jueces que componen un cierto tribunal se alejan del precedente sin justificar suficientemente; y el segundo ocurre cuando, dichas autoridades judiciales no se apartan del precedente, sino que debiendo aplicarlo, no lo hacen. El primero deviene en la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto incumpliría el criterio rector de la suficiencia[se ha omitido una referencia a pie de página]; mientras que el segundo, deriva en la vulneración del derecho a la seguridad jurídica [se ha omitido una referencia a pie de página]. En este orden de ideas, se identifica que el accionante acusa la supuesta falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales, es decir, se encuentra en el segundo supuesto*” (Énfasis añadido).

Provincial de Educación de Manabí, del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado, en el que reclamaron el pago de remuneraciones y otros beneficios de ley no cancelados durante el tiempo que presuntamente laboraron bajo relación de dependencia del referido Ministerio. La demanda fue aceptada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 4 de Manabí y Esmeraldas, por lo que tanto el Ministerio de Educación, como la Procuraduría General del Estado, interpusieron recursos de casación, respectivamente. Dichos recursos fueron aceptados y se casó la decisión emitida por el Tribunal Distrital. En consecuencia, se aceptó parcialmente la demanda y se reconoció únicamente el derecho de los profesores comunitarios demandantes (que no habían desistido) a ser afiliados al IESS, por parte del Ministerio de Educación.

24. Para resolver si la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo referida *ut supra*, vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, esta Corte Constitucional, en el marco de la causa 1200-13-EP, se planteó los siguientes problemas jurídicos: “*si los educadores comunitarios pertenecen a la carrera docente o Magisterio nacional y en segundo lugar, corresponde analizar si a los educadores comunitarios les asiste el derecho a la seguridad social*”.
25. Sobre el primer punto, en la sentencia N°. 029-16-SEP-CC, la Corte Constitucional refirió la aplicación de la Ley N°. 122 y las disposiciones transitorias trigésima novena y cuadragésima de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, a fin de concluir que:

[...] los educadores comunitarios no eran parte de la carrera docente, por cuanto, únicamente colaboraban para el Magisterio Nacional de conformidad con la normativa establecida para ello y que fue citada supra. Lo expuesto, corrobora que los argumentos explicados por los jueces de casación en la sentencia que se demanda, se sustentan en normas previas, claras y públicas pues resulta evidente que los educadores comunitarios para acceder a la carrera docente debían cumplir con los requisitos previstos para el ingreso al Magisterio, siendo el principal de ellos el someterse a los concursos de méritos y oposición, procedimiento que ha sido implementado por el Estado para la selección de los servidores públicos de carrera en todo ámbito.

Sobre la base de los criterios expuestos, se concluye que la decisión accionada no vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto en la misma los jueces casacionales han aplicado la norma que regula el caso concreto, en virtud de lo cual han determinado que los educadores comunitarios no pertenecen al Magisterio Nacional, puesto que conforme a lo previsto en la Norma Suprema, la única forma de ingresar a la carrera del servicio público es a través de un concurso de méritos y oposición. Por tanto, los educadores comunitarios que quieran ingresar a la carrera del servicio público, tienen que someterse al referido concurso de méritos y oposición dentro del cual podrán demostrar sus aptitudes, conocimientos, capacidades, competencias y experiencia. Entonces, luego de ejecutado dicho concurso y de que se haya cumplido con las obligaciones, requerimientos constitucionales y legales, podrán

formar parte de la carrera docente y obtener los beneficios que corresponde a dicha calidad (Énfasis añadido).¹⁶

26. Con relación al segundo punto, esta Magistratura determinó que el Ministerio de Educación – en el marco del caso 1200-13-EP – esgrimió que la Sala de lo Contencioso Administrativo inobservó el artículo 286 de la Ley de Seguridad Social y, como resultado, vulneró sus derechos constitucionales. Al respecto, en la sentencia N°. 029-16-SEP-CC, este Organismo determinó que:

Del análisis de la norma que precede se colige que si bien la misma determina que los temas y reclamaciones referentes a los servicios o beneficios del Seguro General Obligatorio, así como los relacionados a los derechos y deberes de los afiliados y patronos, sean conocidos y resueltos en la vía administrativa; no obstante, es clara en señalar que en los casos de controversia o litigio entre empleador y trabajador sobre el derecho a la afiliación por la naturaleza de la relación contractual, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá suspender cualquier procedimiento administrativo referente a la afiliación y al cobro de aportes, hasta que la justicia ordinaria determine mediante sentencia ejecutoriada si existe relación laboral.

Justamente, el caso subjudice comporta una situación que se adscribe a la norma contenida en el artículo 286 segundo inciso de la Ley de Seguridad Social, puesto que al surgir una controversia entre el Ministerio de Educación y los educadores comunitarios con respecto al derecho a la afiliación, no competía al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dirimir dicho conflicto sino a la justicia ordinaria como en efecto se lo hizo [...].

Del fragmento de sentencia que precede, se advierte que los jueces casacionales justifican su decisión bajo el razonamiento de que al existir entre los educadores comunitarios y el Ministerio de Educación, relación de dependencia regulada por la Ley 122 y sus reformas, la norma contenida en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social cubre a los educadores comunitarios, quienes al prestar un servicio intelectual al Ministerio de Educación, les asiste el derecho a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio en calidad de afiliados.

Por tanto, la obligación que tiene el Ministerio de Educación de afiliar a los educadores comunitarios al IESS constituye un derecho constitucional irrenunciable y como tal, de cumplimiento obligatorio para el Estado, por cuanto aquello les permitirá a los referidos docentes tener acceso a las prestaciones creadas para gozar de una vida digna, lo cual implica la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del seguro general obligatorio, según las circunstancias propias de cada asegurado. No hacerlo, implicaría un retroceso al grado de desarrollo que ha experimentado en nuestro país el derecho a la seguridad social e iría en contra de los principios que rigen el ejercicio de los derechos, en especial, con respecto al de progresividad y de favorabilidad consagrados en nuestra Constitución, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 029-16-SEP-CC, caso N°. 1200-13-EP, de 27 de enero de 2016, págs. 13 y 14.

Desde aquella perspectiva, para esta Corte resulta acertado el razonamiento realizado por los jueces nacionales dentro de la sentencia demandada, puesto que con fundamento en normas jurídicas aplicables al caso, han garantizado a favor de los educadores comunitarios su derecho constitucional a la seguridad social a través de la afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, siendo esta una obligación insoslayable del Ministerio de Educación, por cuanto el derecho a la seguridad social es irrenunciable y como tal, es deber y responsabilidad primordial del Estado el garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno de dicho derecho (Énfasis añadido).¹⁷

27. Con base en el razonamiento expuesto, esta Magistratura determinó que no se vulneraron los derechos constitucionales acusados, *“por cuanto se ha observado el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas jurídicas y los derechos de las partes, así como la aplicación de normas claras, previas y públicas en virtud de lo cual se permite que las personas previamente conozcan las normas y los procedimientos dentro de los cuales los mismos serán desarrollados”*.¹⁸ En consecuencia, negó la acción extraordinaria de protección planteada por el Ministerio de Educación en el caso 1200-13-EP.
28. Ahora bien, para verificar si se inobservó una regla de precedente, es preciso identificar dos elementos: (i) que la decisión presuntamente incumplida contenga un **precedente en sentido estricto**; y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso *sub judice* por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁹
29. En toda decisión judicial se puede distinguir la *ratio decidendi* o conjunto de razones esenciales para justificar la decisión. Así, dentro de la *ratio decidendi* es posible identificar su **núcleo** o la **regla** en la que el decisor subsume los hechos del caso para inmediatamente resolver la causa que le ocupa. Cualquier consideración adicional que no sea esencial para justificar lo decidido se considera un *obiter dicta*.²⁰ Es así que, el precedente en sentido estricto se verifica únicamente cuando el decisor no toma la **regla** del “*sistema jurídico preestablecido*”, pero esta es “*producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver a el caso concreto*”.²¹ Por tanto, si bien todo precedente en sentido estricto radica en el **núcleo** de una *ratio decidendi*, no todo **núcleo** de una *ratio decidendi* constituye un precedente judicial en sentido estricto.²² Esta diferencia es importante pues, de no identificarse un precedente en los términos del párrafo 28 *supra*, no existiría una vulneración a la seguridad jurídica causada por la presunta inobservancia de una decisión judicial.
30. Conforme se desprende de los párrafos 25 y 26 *supra*, el **núcleo** de la *ratio decidendi*, i.e. la regla cuya aplicación permitió decidir el caso y desestimar la vulneración a la seguridad

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 029-16-SEP-CC, caso N°. 1200-13-EP, de 27 de enero de 2016, págs. 16 y 17.

¹⁸ *Ibíd*, pág. 17.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 3391-17-EP/23 de 25 de enero de 2023, párr. 32.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24. El *obiter dicta* incluye todas las consideraciones generales, fundamentos abstractos e ideas secundarias propias del análisis del juez, Sala o Corte.

²¹ *Ibíd*, párr. 24.

²² *Ibídem*.

jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, preexistía en el ordenamiento jurídico y no fue producto de una interpretación de esta Magistratura. Al contrario, esta Corte concluyó que la Sala de lo Contencioso Administrativo aplicó las normas previas, claras y públicas pertinentes al caso concreto, como por ejemplo, la Ley N°. 122 y la Ley Orgánica de Educación Intercultural, así como los artículos 2 y 286 de la Ley de Seguridad Social, ratificando, en consecuencia, el razonamiento realizado por la Sala de lo Contencioso Administrativo, al considerarlo acertado. Es decir, esta Corte se limitó a reconocer que el razonamiento del juez *a quo* era correcto, quien, por su parte, tomó la regla que permitió resolver el caso concreto del sistema jurídico preexistente en el marco del control de legalidad inherente a la casación.

31. Por ende, no se evidencia la existencia de una regla de precedente en sentido estricto que debía ser observada por la judicatura accionada en la causa *in examine*, al no ser posible afirmar que esta Magistratura, en la sentencia N°. 029-16-SEP-CC, realizó una interpretación o innovación del ordenamiento jurídico a fin de resolver el caso concreto, sino que únicamente ratificó el análisis legal efectuado por la Sala de lo Contencioso Administrativo.²³ Así, se descarta el elemento (i) del párrafo 28 *supra*.
32. Sin perjuicio de ello, esta Magistratura también constata que la sentencia N°. 029-16-SEP-CC difiere en una circunstancia relevante con el caso que nos ocupa. Pues la sentencia presuntamente inobservada resolvió una acción extraordinaria de protección propuesta contra una sentencia dictada en casación, en el marco de un juicio contencioso administrativo (justicia ordinaria), en el que se reclamó el pago de remuneraciones y otros beneficios de ley; mientras que, la presente acción extraordinaria de protección se presentó contra la sentencia que resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto por los accionantes en un proceso de acción de protección (justicia constitucional), en el que se alegó, principalmente, la vulneración del derecho constitucional a la seguridad social por la suspensión de un proceso coactivo. Por tanto, se descarta también el elemento (ii) del párrafo 28 *supra*.²⁴
33. Con base en lo expuesto, esta Corte no evidencia una vulneración a la seguridad jurídica y, en consecuencia, desestima el cargo propuesto por los accionantes.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

²³ Al respecto, es preciso señalar que desde la emisión de la sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, esta Corte puede realizar un control de méritos (es decir, pronunciarse sobre el fondo de un proceso judicial) de forma excepcional y de oficio **únicamente** en casos que provengan de garantías jurisdiccionales y de verificar los cuatro supuestos previstos en el párr. 55 de la referida decisión. De igual manera, conforme las sentencias 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19, y 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párrs. 14.4 y 14.5, a esta Corte no le corresponde analizar la correcta aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico al pronunciarse sobre una presunta vulneración a la seguridad jurídica. Al contrario, debe analizar si la inobservancia de este acarrea una afectación a preceptos o derechos constitucionales distintos a la seguridad jurídica, a fin de no convertirse en una instancia adicional.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 3391-17-EP/23 de 25 de enero de 2023, párr. 36.

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1212-18-EP.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1212-18-EP/23

VOTO SALVADO

Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez

Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) emitimos el siguiente voto salvado, por estar en desacuerdo con el voto de mayoría en la presente causa por las razones que exponemos a continuación:

1. En la acción de protección No. 09281-2017-04540 planteada por Glenda Cecibel Cagua Cortés (en adelante “la accionante”), en calidad de procuradora común de 802 educadores comunitarios o populares de las provincias de Guayas y Santa Elena, en contra del Ministerio de Educación y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social¹, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil negó la acción en fallo de 13 de octubre de 2017, siendo confirmado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en sentencia de mayoría de 26 de marzo de 2018.
2. La accionante en la presente acción extraordinaria de protección No. 1212-18-EP², aduce que la Sala Provincial inobservó el precedente constitucional que alega se encuentra contenido en la Sentencia No. 029-16-SEP-CC de 27 de enero de 2016 dictada en el caso No. 1200-13-EP.
3. En el voto de mayoría No. 1212-18-EP/23, se considera que no se configura un precedente en estricto sentido, puesto que la antedicha Sentencia No. 029-16-SEP-CC fue emitida en el caso No. 1200-13-EP, dentro de una causa de justicia ordinaria, en contra del fallo de la Sala Especializada Nacional que casó la sentencia del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo, con el cual se reconoció a un grupo de docentes comunitarios -aun no pertenecer al Magisterio Nacional- los derechos derivados del trabajo, incluido el de la seguridad social ; en tanto que el caso No. 1212-18-EP se presentó en el marco de la justicia constitucional, impugnando el fallo de segunda instancia confirmatorio de la negativa de la acción de protección planteada por otro grupo de educadores comunitarios a quienes no se les había garantizado este derecho.

¹Los actores manifestaron que las entidades accionadas vulneraron su derecho a la seguridad social, pues pese a haber prestado sus servicios por 30, 35, 40 o 45 años al Ministerio de Educación – en calidad de educadores de las escuelas comunitarias creadas a fin de alfabetizar las zonas rurales y urbanas marginales –, nunca recibieron una remuneración o se les afilió al IESS. Esgrimieron que las dependencias provisionales del Ministerio de Educación reconocieron la existencia de una relación laboral bajo dependencia. De igual manera, refirieron una presunta vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, al considerar que la sentencia N°. 029-16-SEP-CC de 27 de enero de 2016 emitida por esta Magistratura, reconoció el derecho a la seguridad social de otro grupo de educadores comunitarios.

² La accionante impugnó la sentencia de segunda instancia, aduciendo que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales: (i) al debido proceso en las garantías contenidas en los numerales 1, 4 y 7, literales a), b), c) y l) del artículo 76 de la CRE; (ii) a la seguridad social; (iii) a la atención prioritaria de los adultos mayores; (iv) a la igualdad y no discriminación; y, (v) a la seguridad jurídica.

4. La decisión mayoritaria determina entonces que un pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto de una sentencia de la justicia ordinaria (juicio contencioso administrativo), no podría aplicarse a un caso de garantías de defensa de derechos constitucionales (acción de protección); criterio del que disintimos, ya que como máximo órgano de control e interpretación en materia constitucional, esta Corte a través de una sentencia dictada en una acción extraordinaria de protección derivada de un proceso ordinario puede establecer parámetros respecto de los derechos, reglas y principios constitucionales involucrados.
5. En este sentido, si bien la Sentencia No. 029-16-SEP-CC cuenta como antecedente una causa de la justicia ordinaria y constata que el fallo de la Sala Especializada Nacional impugnado no incurrió en la vulneración a la seguridad jurídica alegada por el Ministerio de Educación, cuando casó la sentencia del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo, con lo cual un grupo de docentes comunitario -aunque no pertenezcan al Escalafón Docente- fue reconocido con los mismos derechos que el resto de profesores, sí tiene el carácter de precedente jurisprudencial, ya que contiene una interpretación sistemática y teleológica de la voluntad del Constituyente, respecto del derecho a la seguridad social.
6. La Sentencia N°. 029-16-SEP-CC determina por una parte lo siguiente: “(...) **Los educadores comunitarios ¿pertenecen a la carrera docente o Magisterio Nacional?** (...) se establecieron dos regímenes de educación; el primero de ellos estuvo conformado por los docentes que estaban adscritos al Ministerio de Educación mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (...) El segundo régimen estaba conformado por los educadores o docentes comunitarios que si bien colaboraban con el Ministerio de Educación, no eran parte del Magisterio (...) se concluye que la decisión accionada no vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto en la misma **los jueces casacionales han aplicado la norma que regula el caso concreto, en virtud de lo cual han determinado que los educadores comunitarios no pertenecen al Magisterio Nacional**, puesto que conforme a lo previsto en la Norma Suprema, la única forma de ingresar a la carrera del servicio público es a través de un concurso de méritos y oposición (...)” (énfasis agregado).
7. En la antedicha sentencia, por otra parte establece que: “(...) **A los educadores comunitarios ¿les asiste el derecho constitucional a la seguridad social?** (...) de conformidad con el principio de interdependencia de los derechos constitucionales, sabemos que el derecho a la seguridad social está íntimamente conectado con el derecho al trabajo (...) el artículo 55 de la Constitución Política de 1998 así como el artículo 34 de la Constitución vigente contemplan al derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todos sus habitantes, razón por la que es deber y responsabilidad primordial del Estado garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno de dicho derecho. En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso ‘Cinco Pensionistas vs. Perú’, precisó que ‘toda persona tiene el derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de

la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa' (...) se advierte que los jueces casacionales justifican su decisión bajo el razonamiento de que al existir entre los educadores comunitarios y el Ministerio de Educación, relación de dependencia regulada por la Ley 122 y sus reformas, la norma contenida en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social cobija a los educadores comunitarios, quienes al prestar un servicio intelectual al Ministerio de Educación, les asiste el derecho a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio en calidad de afiliados. Por tanto, la obligación que tiene el Ministerio de Educación de afiliar a los educadores comunitarios al IESS constituye un derecho constitucional irrenunciable y como tal, de cumplimiento obligatorio para el Estado, por cuanto aquello les permitirá a los referidos docentes tener acceso a las prestaciones creadas para gozar de una vida digna, lo cual implica la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del seguro general obligatorio, según las circunstancias propias de cada asegurado. No hacerlo, implicaría un retroceso al grado de desarrollo que ha experimentado en nuestro país el derecho a la seguridad social e iría en contra de los principios que rigen el ejercicio de los derechos, en especial, con respecto al de progresividad (...) no se advierte vulneración de los derechos constitucionales contenidos en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución (...)” (énfasis añadido).

8. La indicada regla de precedente en sentido estricto, en cuanto contiene un criterio constitucional hermenéutico sobre el derecho a la seguridad social, resulta aplicable a casos análogos, por lo que debía ser observada por la judicatura accionada, dado su carácter heterovinculante-vertical al emanar de la Corte Constitucional del cual no puede alejarse (a diferencia del precedente autovinculante-horizontal, del cual puede motivadamente separarse).³

³ En la Sentencia No. 11-19-CP/19 de 04 de diciembre de 2019 consta: “19... Las sentencias de la Corte Constitucional (como cualquier sentencia) son decisiones motivadas; las razones centrales de la motivación que conducen directamente a la decisión (la ratio decidendi) son **elaboraciones interpretativas de la Corte que constituyen** precedentes vinculantes para casos futuros análogos (...) Sin embargo, son un tipo de norma jurídica de distinta naturaleza que las normas provenientes de actos prescriptivos”.

La Sentencia No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020 expresa: “17. Los precedentes pueden ser, o bien, verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia, o bien, horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia. El argumento del accionante, entonces, invoca la aplicación de un supuesto precedente horizontal. 18. Por lo que respecta a las decisiones judiciales adoptadas por los tribunales de las salas de las cortes provinciales (y otros órganos jurisdiccionales de instancia), la Corte observa que el ordenamiento jurídico ecuatoriano no instituye el precedente horizontal hetero-vinculante. **Aquella hetero-vinculabilidad** significa que el fundamento (centralmente, la ratio decidendi) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal **obliga a otros jueces** del mismo tribunal que, en el futuro, **tuvieren que resolver un caso análogo** (...) 19. En opinión de la Corte, en cambio, el precedente horizontal auto-vinculante es una necesidad racional y jurídica. **Dicha auto-vinculabilidad** quiere decir que el fundamento (centralmente, la ratio decidendi) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal **obliga a esos mismos jueces** cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo; de manera que **dichos jueces pueden apartarse de su propio precedente solo si lo justifican suficientemente**”.

En la Sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020 se expone: “22. Existen varios tipos de fuente del Derecho de origen judicial. Una de ellas es el precedente judicial en sentido estricto, al que atañe el

9. En tal virtud, disentimos con el voto de mayoría que considera que la Sentencia No. 029-16-SEP-CC se limitó a ratificar la aplicación de una norma sin contener una innovación interpretativa para ser aplicada al presente caso, cuando de los contornos expuestos sí era aplicable.
10. Las suscritas juezas constitucionales consideramos que al no haberse implementado el antedicho precedente sobre la seguridad social en el fallo impugnado, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica; y, por lo tanto, la acción extraordinaria de protección presentada por el grupo de educadores comunitarios debía aceptarse.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

presente caso. 23. Dicho precedente judicial en sentido estricto está conectado íntimamente con la motivación de las decisiones judiciales. Según la Constitución (artículo 76 núm. 7 letra l), toda decisión judicial debe tener una motivación; dentro de esta, sin embargo, cabe distinguir la *ratio decidendi*, o sea, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido (las demás consideraciones contenidas en la motivación suelen denominarse *obiter dicta*). Y, **dentro de la *ratio decidendi*, cabe todavía identificar su núcleo, es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (...)** 24... **es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente (subsuntivamente) el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor”.**

La Sentencia No. 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020 indica: “66...esta Corte estima que la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la presunta inobservancia de un precedente constitucional no necesariamente acarrea de forma automática la vulneración del derecho a la igualdad y que el análisis de presunta vulneración de estos derechos debe ser individualizado (...) 69... El precedente horizontal es aquel que proviene ‘de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia’ y es auto vinculante el que ha sido dictado por los ‘mismos jueces que componen un cierto tribunal’ (...) 70. **Sobre el precedente horizontal auto vinculante, es preciso enfatizar que su inobservancia no constituye de manera automática una vulneración al derecho a la igualdad. Si bien los jueces se encuentran vinculados a sus propios precedentes en virtud del principio *stare decisis*, cada caso es un universo distinto en el cual los jueces deben conocer y analizar los argumentos y pruebas de cada una de las partes”.**

En la Sentencia No. 2047-16-EP/21 de 21 de abril de 2021 se señala: “37... Al respecto, esta corte ha señalado que los jueces están facultados a resolver de forma distinta sus sentencias, sobre la base de las pruebas presentadas y los alegatos de las partes procesales en cada caso concreto. Si los jueces aprecian la prueba y analizan los argumentos de las partes en un caso, no implica que estén atados a tomar las mismas decisiones en otros en que los accionantes consideren similares (...) 44...**para que un dictamen, resolución o sentencia no hetero-vinculante, sea objeto de pronunciamiento por la judicatura que conoce una causa, éste debe ser alegado expresamente por el recurrente en el momento oportuno”.**

La Sentencia de la Corte Constitucional No. 3467-17-EP/22 de 13 de julio de 2022 considera: “44. De la información detallada, se evidencia que las sentencias de los procesos 3 y 4 **no constituyen precedentes auto vinculantes** puesto que, ninguno de sus integrantes formó parte del Tribunal que dictó la decisión impugnada, por lo que la Sala no se encontraba obligada a resolver con base en las sentencias referidas, tal como se reiteró en el párrafo 41 de la presente sentencia (...) 46. Así, se evidencia que las causales en las que la entidad accionante fundó sus cargos casacionales, así como las normas infringidas, son distintas a las alegadas en la causa N°. 17731-2014- 1410, por lo que la sentencia referida no resultaba auto-vinculante para la Sala, en primer lugar, porque a pesar de que el juez ponente fue el mismo en ambas causas, sus dos integrantes eran distintos y porque existen diferentes puntos de derecho en virtud de que, **las normas infringidas en los recursos eran distintas”** (énfasis agregado).

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1212-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 18:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL