

Quito, D.M., 28 de febrero de 2024

CASO 190-22-IS y acumulados

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

SENTENCIA 190-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima las acciones de incumplimiento presentadas por varios educadores comunitarios dentro de los casos 190-22-IS, 157-22-IS y 165-22-IS, respecto de la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado. La Corte determina que la acción es improcedente dado que la sentencia ratifica que la norma es compatible con el texto constitucional.

1. Antecedentes procesales

1.1. Causa 190-22-IS

1. El 04 de octubre de 2022, María Elina Gómez Santillán, en calidad de procuradora común de 61 educadores comunitarios (“accionantes”), presentó una acción de incumplimiento respecto de la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado dictada el 11 de agosto de 2021 por la Corte Constitucional.¹
2. En la misma fecha se realizó el sorteo automático para el conocimiento de la causa, el cual correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. Conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza constitucional avocó conocimiento el 11 de septiembre de 2023 y requirió que el Ministerio de Educación, el IESS y la PGE presenten informes sobre el incumplimiento alegado en la demanda.

¹ La Corte Constitucional examinó varios cargos de inconstitucionalidad en contra de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Por un lado, desestimó los cargos de que el proyecto de ley no tuvo unidad de materia; de que se aquel careció de una exposición de motivos suficiente; de que en su trámite no se escuchó a los ciudadanos; y de que algunas de sus disposiciones violan la igualdad y no discriminación. Por otro lado, declaró que, en el trámite de aprobación de la ley, se incurrió en los siguientes vicios de inconstitucionalidad formal: (i) en lo referido a las disposiciones legales sobre el régimen de jubilación especial de los docentes, se omitió deliberar con base en informes actuariales actualizados y específicos, en transgresión de los artículos 368 y 369 de la Constitución; y, (ii) en lo atinente a las disposiciones legales relativas al aumento generalizado de remuneraciones de los docentes, se omitió deliberar con base en un análisis de factibilidad financiera, en violación de los artículos 286 y 287 *Ibíd.* En consecuencia, aplicando el artículo 117 de la LOGJCC, la Corte concedió la oportunidad de que, dentro de un determinado lapso, la Asamblea Nacional subsane las referidas omisiones.

3. El 19 de octubre de 2023 y 19 de diciembre de 2023 el Ministerio de Educación y el IESS, respectivamente presentaron sus informes sobre el cumplimiento de la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado.

1.2. Causa 157-22-IS

4. El 5 de agosto de 2022, Esperanza del Carmen Noemí Andrango Flores, en calidad de procuradora común de 65 educadores comunitarios (“**accionantes**”), presentó una acción de incumplimiento de la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado dictada el 11 de agosto de 2021 por la Corte Constitucional.
5. En la misma fecha se realizó el sorteo automático para el conocimiento de la causa, el cual correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza constitucional avocó conocimiento el 11 de enero de 2024 y requirió que el Ministerio de Educación y el IESS presenten informes sobre el incumplimiento alegado en la demanda.
6. El 15 de enero de 2024 el IESS presentó informe sobre el cumplimiento de la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado.

1.3. Causa 165-22-IS

7. El 29 de agosto de 2022, Rita Ester Ruiz Chichande, en calidad de procuradora común de 27 educadores comunitarios (“**accionantes**”), presentó una acción de incumplimiento de la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado dictada el 11 de agosto de 2021 por la Corte Constitucional.
8. En la misma fecha se realizó el sorteo automático para el conocimiento de la causa, el cual correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

1.4. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. Mediante memorando CC-JKA-2024-17 de 16 de enero de 2024, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo solicitó la acumulación de las causas 157-22-IS y 165-22-IS a la causa 190-22-IS por tener identidad de objeto y acción. El 31 de enero de 2024, el Pleno del Organismo aprobó la acumulación de la causa.

10. El 06 de febrero de 2024, la jueza constitucional avocó conocimiento de las causas 157-22-IS y 165-22-IS y dispuso que las partes informen respecto al presunto incumplimiento de la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado.
11. El 14 de febrero de 2024, el IESS presentó su informe de cumplimiento de la sentencia.

2. Competencia

12. En el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**” o “**CRE**”) y los artículos 162-165 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para decidir sobre las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

13. La decisión cuyo cumplimiento se discute en todas las demandas presentadas es la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021 emitida por este Organismo que ratificó la constitucionalidad de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del registro oficial 434, de 19 de abril de 2021.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Accionantes de las acciones de incumplimiento 190-22-IS, 157-22-IS y 165-22-IS

14. Dado que los argumentos planteados en las tres demandas de acción de incumplimiento son idénticos, a continuación, serán sintetizados de modo conjunto:
15. Los accionantes citan la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado y afirman que “hace prevalecer el derecho legítimo de los educadores comunitarios” a la afiliación al IESS regulado en las disposiciones transitorias de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (“**Ley Reformativa**”).
16. Afirman que la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado “[...] declara la constitucionalidad de la Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, garantizando el derecho a la Seguridad Social de los Educadores Comunitarios y Populares, según consta

en su Disposición Transitoria Primera, siendo su objetivo principal, el reconocer la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social; sin embargo, de manera increíble y sorprendente, se incumple lo constante en el literal c) de la disposición transitoria primera”.

17. Además, agregan que “el derecho de afiliación al IESS es de atención prioritaria y sin duda alguna, la Autoridad accionada, esto es MINEDUC Y EL IESS, tienen la obligación de hacer efectivo el mandato constitucional que tiene por objeto principal la vigencia de la igualdad como derecho fundamental”.
18. En función de ello, los accionantes solicitan que la Corte Constitucional ejecute las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia 32-21-IN/21.

4.2. Accionado IESS

19. Mediante escritos presentados el 19 de diciembre de 2023 y 15 de enero de 2024, indicó que sí ha dado cumplimiento a la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado. Para lo cual aportó seis memorandos de fecha 06 de octubre de 2023, 20 de octubre de 2023, 01 de noviembre de 2023, 06 de noviembre de 2023, 23 de noviembre de 2023, y 12 de diciembre de 2023.
20. El 14 de febrero de 2024, presentó un nuevo escrito en el que reiteró el cumplimiento de la sentencia.

4.3. Ministerio de Educación

21. En escritos presentados el 19 de octubre de 2023 y 14 de febrero de 2024, señaló las acciones que han adelantado para dar cumplimiento a la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado. En este sentido indicó:

se aclara que el Ministerio de Educación ya realizó el pago de USD 14.541.454,79, por concepto de títulos de créditos pendientes por obligaciones patronales por aportes y fondos de reserva de los educadores comunitarios, responsabilidades patronales que fueron remitidas por el IESS. De la misma forma, el Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Economías y Finanzas y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se encuentran realizando las gestiones pertinentes para efectivizar el pago de los intereses, rendimientos, multas y responsabilidades patronales con relación a los educadores comunitarios o populares según el cálculo dispuesto por la Procuraduría General del Estado el 15 de diciembre del 2023.

5. Planteamiento del problema jurídico

22. Los accionantes sostienen que el Ministerio de Educación y el IESS incumplieron la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, que ratificó la constitucionalidad de la Ley Reformatoria.² Para resolver este caso, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿Procede la acción de incumplimiento para exigir el cumplimiento de la decisión que ratificó la constitucionalidad de la Ley Reformatoria?

23. Solo si se responde de forma afirmativa a este problema jurídico corresponderá verificar si el IESS y el Ministerio de Educación incumplieron la decisión. Caso contrario, la Corte desestimaré la acción por improcedente.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿Procede la acción de incumplimiento para exigir el cumplimiento de la decisión que ratificó la constitucionalidad de la Ley Reformatoria?

24. En este caso, los accionantes exigen el cumplimiento de la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado dictada por este Organismo el 11 de agosto de 2021, que ratificó la constitucionalidad de la Ley Reformatoria.

25. Al respecto, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, la acción de incumplimiento procede para exigir el cumplimiento de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.³ No obstante, la decisión de declarar la constitucionalidad de una norma no contiene obligaciones concretas, pues solo establece que la norma objeto de la acción es compatible con el texto constitucional.⁴ En

² Al respecto, es preciso mencionar que en la sentencia 32-21-IN/22, la Corte Constitucional determinó que la Asamblea Nacional subsanó el vicio de forma identificado en la sentencia 32-21-IN/21, en la que se otorgó el plazo de treinta (30) días para que subsane la omisión de deliberar con base en estudios actuariales actualizados y específicos, particularmente respecto de: el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta; así como, los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

³ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 15.

⁴ CCE, sentencia 13-21-IS/23, 07 de junio de 2023, párr. 20, alude al contenido de las obligaciones exigibles mediante IS: “Así, esta Corte ha establecido que la acción de incumplimiento debe activarse específicamente para garantizar el cumplimiento de obligaciones concretas emitidas en decisiones provenientes de garantías jurisdiccionales y procesos constitucionales. Este cambio ocurrió debido a que el objetivo de la acción de incumplimiento responde a garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de la ejecución

consecuencia, la acción de incumplimiento no procede para exigir el cumplimiento de decisiones que se limitan a declarar la constitucionalidad de normas y corresponde entonces desestimarlas.

26. Por último, respecto a la alegación relativa a un presunto incumplimiento del literal c) de la disposición transitoria primera de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es necesario precisar que esta pretensión, al no versar sobre una sentencia o dictamen constitucional, también resulta ajena al objeto de la acción de incumplimiento y, por lo tanto, no corresponde su examen a través de esta acción.

7. 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:

1. **Desestimar** las acciones de incumplimiento **190-22-IS, 157-22-IS y 165-22-IS**.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

integral de las sentencias en materia constitucional. **Dichas obligaciones, además, deben contener un mandato específico de hacer o no hacer para sujetos específicos**” (énfasis añadido).

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 28 de febrero de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)