

Oficio N° 04850

Quito, DM, 15 de diciembre de 2023.

Licenciado
Daniel Ricardo Calderón Zevallos
MINISTRO
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF, de 6 de diciembre de 2023, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿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?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Respecto de la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural¹ (en adelante, “LORLOEP”), el oficio de consulta expone que: *“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”.* Se agrega que los beneficiarios de la aplicación de la mencionada norma son los 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”.*

Como antecedente, el Titular del Ministerio de Educación (en adelante, “MINEDUC”), manifiesta que:

“1.1. (...) los educadores comunitarios o populares, son personas que colaboraban en el sistema educativo, en educación compensatoria y no

¹ LORLOEI, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 434, de 19 de abril de 2021.

*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 (...)*

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 de 2023”.

1.2. El informe jurídico del Coordinador General de Asesoría Jurídica del MINEDUC, contenido en memorando No. MINEDUC-CGAJ-2023-00279-M, de 29 de septiembre de 2023, citó los artículos 226 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante, “CRE”); la Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI, así como la sentencia³ No. 32-21-IN/21 y acumulado (34-21-IN) de la Corte Constitucional, que analizó la constitucionalidad de dicha ley; el artículo 7 del Código Civil⁴, que establece el principio de irretroactividad de la ley; y, el artículo 1 de la Ley que fija Bonificación para los Educadores Comunitarios⁵ (en adelante, “Ley 122”), reformada por las leyes No. 87⁶ y No. 2006-56⁷, que creó la bonificación para los educadores comunitarios previendo que, respecto de los profesores fiscales que sean requeridos para prestar servicios adicionales, el pago de la bonificación no constituye pluriempleo ni incide en la cuantificación de los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”); con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

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

² CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre 2008.

³ Corte Constitucional, sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado, publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 217 de 16 de septiembre de 2021.

⁴ Código Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46, de 24 de junio de 2005.

⁵ Ley No. 122, Ley que fija Bonificación para los Educadores Comunitarios, publicada en el Registro Oficial No. 963 de 10 de junio de 1996.

⁶ Ley No. 87, Ley reformativa a la ley que fija bonificación para los educadores comunitarios, publicada en el suplemento del registro oficial no. 963 de 10 de junio de 1996., publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 323 de 22 de mayo de 1998.

⁷ Ley No. 2006-56, Ley Reformativa A La Ley Que Fija La Bonificación Para Los Educadores Comunitarios, publicada en el Registro Oficial No. 369 de 3 de octubre de 2006.

relación laboral no accedieron al beneficio de la Seguridad Social pues la legislación vigente a esa época no preveía dicho reconocimiento.

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

(...) para efectos del **cálculo de intereses de mora en el pago de las obligaciones patronales** en favor de aquellos educadores comunitarios o populares que han acreditado dicha condición y constan en el catastro debidamente validado por el Ministerio de Educación y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en coordinación con las organizaciones representativas de los educadores comunitarios o populares a nivel nacional, se deberá tomar en cuenta las disposiciones legales aplicables y que reconocen en forma EXTRAORDINARIA la obligación de pago de intereses; es decir la **fecha en que entró en plena vigencia la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es decir el día 16 de septiembre de 2021**, fecha en la cual fue publicada en el Registro Oficial la **Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado (34-21-IN)** de la Corte Constitucional que declaró la **Constitucionalidad de la Ley Reformatoria de la LOEI**, con ciertas excepciones en las que no se encontraba incluida la Disposición Transitoria Primera”.

(...) 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 cargue intereses de mora patronal de años anteriores, sobretodo si se considera que se trata de una **obligación legal que no existía hasta antes del 16 de septiembre de 2021**, fecha en la cual entró en plena vigencia la Ley Orgánica Reformatoria de la LOEI” (El énfasis y subrayado corresponden al texto citado).

1.3. Al oficio de consulta se acompañó copia de comunicaciones cursadas entre el MINEDUC y el IESS, entre ellas, el informe jurídico de la Procuradora General del IESS, contenido en memorando No. IESS-PG-2023-1792-M, de 27 de octubre de 2023 que citó, además de la normativa invocada por el MINEDUC, los artículos 82, 368, 369 y 370 de la CRE; 16, 17, 18, 19, 30, 84, 89 y 100 de la Ley de Seguridad Social⁸ (en adelante, “LSS”); 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹ (en adelante, “LOGJCC”); y, la Resolución No. 222 del Consejo Directivo del IESS¹⁰

⁸LSS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001.

⁹LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

¹⁰ <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+222>

que contiene el procedimiento para el cálculo de rendimientos de fondos de reserva, con base en los cuales analizó y concluyó:

“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 documentos que ordenare el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

(...)

En el marco legal expuesto la Corte Constitucional, dentro de la causa No. 32-21-IN/21 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.

La contabilización de plazos se efectúa de conformidad con el Art. 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...).

(...)

4. PRONUNCIAMIENTO

(...) una vez que se cumplieron los plazos establecidos en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Educación Integral (sic); así como también lo dispuesto en la sentencia No. 32-21-IN (sic) y acumulado de la Corte Constitucional, se deberán calcular los intereses conforme lo establece el artículo 89 de la Ley de Seguridad Social (...).”

1.4. De lo expuesto se observa que los informes jurídicos previamente citados difieren respecto de la fecha a partir de la cual generarían intereses las obligaciones establecidas por la Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI, a cancelar por el MINEDUC al IESS, en cuanto a los educadores comunitarios.

Así, el MINEDUC enfatiza que no es empleador-patrono de los educadores comunitarios, y que se trata de una obligación legal que rige desde el 16 de septiembre de 2021, fecha en la que se publicó la sentencia de la Corte Constitucional sobre la LORLOEI, y a partir de la cual correrían los plazos de 60 días para impulsar acciones de cobro y 30 días para efectuar el pago sin intereses, previstos por la Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI.

Por su parte, el IESS considera que los plazos para que el MINEDUC efectúe los pagos vencieron el 11 de octubre de 2021, fecha a partir de la cual se generarían los intereses en beneficio de dicho instituto, según las disposiciones de la Resolución C.D 222¹¹, que contiene el procedimiento técnico que el IESS debe aplicar para la determinación de los rendimientos del Fondo de Reserva.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Los Educadores Comunitarios; *ii)* La Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI; *iii)* Las Regulaciones Sobre la Seguridad Social y su Relación con las Finanzas Públicas; y, *iv)* Las normas de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional Relativas a la Vigencia de las Sentencias Constitucionales.

2.1. Los Educadores Comunitarios.-

En el año 1996, mediante la Ley No. 122 se creó una bonificación para los educadores comunitarios. El artículo 1, reformado¹² de dicha ley disponía:

“Art. 1.- 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”.

Posteriormente, mediante nueva reforma a dicha ley se incorporó un artículo innumerado¹³ que previó – para el caso de profesores fiscales que fueran requeridos para prestar servicios adicionales y fuera de su jornada de trabajo – que el pago de la bonificación no constituiría pluriempleo, según se aprecia del tenor de esa norma, que estableció:

“Art. (...) No constituye pluriempleo el caso en el que los profesores fiscales sean requeridos para prestar servicios adicionales como alfabetización, alfabetización de adultos, capacitación y perfeccionamiento docente, organizados o reconocidos por el Ministerio de Educación y Cultura, fuera del cumplimiento de su jornada ordinaria, si su horario se lo permite, sin que implique percibir otra remuneración

¹¹ Resolución No. 222, expedida por el Consejo Directivo del IESS el 13 de octubre de 2008.

¹² Ley 122, artículo 1 reformado por el Art. 1 de la Ley 87, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 323 de 22 de mayo de 1998.

¹³ Ley 122, artículo innumerado agregado por el Art. 1 de la Ley 2006-56, publicada en el Registro Oficial No. 369, de 3 de octubre de 2006.

por esta labor, sino únicamente la bonificación correspondiente. 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 o en cualquier otro componente o beneficio económico del régimen remunerativo.

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” (El énfasis me corresponde).

Al respecto, es oportuno considerar que el personal del magisterio, a la época en que se expidió la Ley 122, se encontraba sujeto a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional¹⁴ (en adelante, “LCD”), que fue reformada en varias ocasiones y posteriormente derogada en 2011 por la Ley Orgánica de Educación Intercultural¹⁵ (en adelante, “LOEI”), vigente en la actualidad con reformas.

La LCD en su momento no reguló la figura de los docentes comunitarios, siendo que al expedirse la LOEI se incluyó una transitoria, que actualmente corresponde a la Trigésima Novena, que facultó su ingreso al sistema educativo, condicionándolo a la obtención de título y el cumplimiento de los requisitos para el ingreso al magisterio, según se aprecia de su tenor:

“Trigésima Novena.- Los educadores comunitarios que, a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, puedan certificar que colaboran en el sistema educativo, que han obtenido título profesional en materia educativa y que cumplan con los requisitos previstos para el ingreso al magisterio, serán contratados como profesores, en los lugares en que fueran necesarios, hasta que participen en los concursos de méritos y oposición, para lo cual recibirán un puntaje adicional, el mismo que estará definido en el reglamento de esta Ley”.

De lo expuesto se aprecia que: *i)* El régimen jurídico aplicable al personal docente público es el previsto en la LOEI; *ii)* Los educadores comunitarios, incluidos aquellos que siendo docentes fiscales realizaron dicha actividad en forma adicional, estaban sujetos a la Ley No. 122; y, *iii)* Desde la promulgación de la LOEI en 2011, el ingreso de los educadores comunitarios al sistema educativo estuvo condicionado a la obtención del título

¹⁴ Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, inicialmente publicada en el Registro Oficial No. 501 de 16 de agosto de 1990.

¹⁵ Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 417 de 31 de marzo de 2011.

profesional en materia educativa, al cumplimiento de los requisitos de ingreso al magisterio y al concurso de méritos y oposición, en el que recibirían un puntaje adicional.

2.2. La Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI.-

Mediante reforma legal introducida en 2021, la LORLOEI incorporó a la LOEI la Disposición Transitoria Primera¹⁶, sobre cuya aplicación trata su consulta.

Dicha transitoria estableció dos plazos, uno de 60 días y otro de 30 días, contados desde la promulgación de la LORLOEI y desde el vencimiento del primer plazo,

¹⁶ LOEI, 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 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 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 (sic) previstos en el literal a. y c, no generará interés alguno a favor de). IESS, ni responsabilidad patronal.

En caso que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas incurrieren en mora del pago de aportes, fondos de reserva y más descuentos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme lo establece el artículo 90 de la Ley de Seguridad Social, el Contralor General del Estado, a solicitud del IESS, ordenará el bloqueo de fondos y la inmediata retención y entrega al Instituto de una cantidad igual al monto de la liquidación 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 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 perjuicio. Si se llegase a demostrar que incurrió en perjuicio, el ente rector deberá proceder conforme a la ley”.

respectivamente, para realizar una serie de acciones coordinadas entre el MINEDUC, el IESS y el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, “MEF”), a fin de impulsar acciones, validar la información documental sobre los educadores comunitarios, “*actualizar los valores adeudados*”, realizar ajustes y traspasos presupuestarios, y efectuar el pago.

La norma previó, adicionalmente, que el MINEDUC “*en su calidad de empleador deudor para con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*” estaba facultado para celebrar convenios de purga de mora patronal “*que contengan las obligaciones patronales respecto a los educadores populares o comunitarios*” (El énfasis me corresponde).

Agrega el penúltimo inciso de la mencionada transitoria que “*el ente rector*” deberá verificar documentalmente “*la relación laboral que existió en el desempeño de funciones como docentes comunitarios*”.

En oficio No. 19731, de 5 de agosto de 2022, este organismo se pronunció respecto del alcance y vigencia de las reformas introducidas por la LORLOEI, conforme su Disposición Final, en los siguientes términos:

Sobre la vigencia de las reformas introducidas por la LORLOEI, su Disposición Final establece que las mismas entrarán a regir a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo lo referente ‘*al procedimiento sancionatorio y disciplinario, así como las reformas a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, las cuales entrarán en vigencia después de transcurridos 365 días desde la publicación de esta Ley (...)*’ (El énfasis corresponden al texto original).

Al respecto, es necesario precisar que **la LORLOEI se publicó en el Suplemento del Registro Oficial No. 434 de 19 de abril de 2021, sin embargo ese cuerpo normativo fue acusado de varios cargos de inconstitucionalidad resueltos por la Corte Constitucional en la sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto del mismo año**, los cuales si bien no se refieren a los artículos materia de sus consultas, **con motivo de la referida acción de inconstitucionalidad la vigencia de la LORLOEI fue suspendida desde el 20 de mayo de 2021 hasta el 11 de agosto del mismo año**. En tal virtud el plazo previsto por la mencionada Disposición Final de la LOEI para que empiecen a regir las reformas sobre los procedimientos sancionatorio y disciplinario, así como las referidas a las JDRC, debe considerar la suspensión dispuesta por la sentencia de la Corte Constitucional (El énfasis me corresponde).

De lo expuesto se aprecia que: *i)* La Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI estableció dos plazos, uno de 60 días y otro de 30 días, respectivamente, contados desde la promulgación de esa ley y desde el vencimiento del primer plazo, para realizar una serie de acciones coordinadas entre el MINEDUC, el IESS y el MEF, a fin de verificar documentalmente “*la relación laboral que existió en el desempeño de funciones como docentes comunitarios*”, “*actualizar los valores adeudados*”, realizar ajustes y traspasos

presupuestarios, y **efectuar el pago**; ii) La sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado (34-21-IN), de 11 de agosto de 2021, estableció los parámetros aplicables para la vigencia de la LORLOEI; iii) el plazo de 60 días previsto en la Disposición Transitoria primera de la LORLOEI venció el 10 de septiembre de 2021 y el de 30 días venció el 11 de octubre de 2021, tomando en consideración que la ley fue promulgada el 19 de abril de 2021, se suspendió su vigencia el 20 de mayo de 2021 y la sentencia 32-21-IN/21 se notificó el 11 de agosto de 2021.

2.3. Las Regulaciones Sobre la Seguridad Social y su Relación con las Finanzas Públicas.-

De conformidad con el inciso primero del artículo 34 de la CRE, *“la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado”*.

En este contexto, el inciso primero del artículo 371 ibídem señala que las prestaciones de la seguridad social se financian *“con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores”*, con los aportes de las personas independientes aseguradas, con los aportes voluntarios de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, *“y con los aportes y contribuciones del Estado”*.

Por su parte, el segundo inciso del artículo 1 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹⁷ (en adelante, *“COPLAFIP”*) prevé que sus disposiciones regulan la planificación y programación presupuestaria cuatrianual del sector público, el Presupuesto General del Estado y los presupuestos de las entidades públicas, así como *“todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas”*, por lo que su ámbito de aplicación, previsto por su artículo 4, incluye a todas las entidades del sector público, con respeto de la facultad de gestión autónoma que la CRE o las leyes les reconozcan.

Como rector del SINFIP, de conformidad con los numerales 4, 6, 14, 15 y 21 del artículo 74 del COPLAFIP, el MEF tiene atribuciones¹⁸ para analizar los riesgos fiscales que puedan afectar a la sostenibilidad de las finanzas públicas; dictar normas para el funcionamiento del SINFIP y sus componentes; asesorar en la elaboración de proyectos de ley o decretos que tengan incidencia en los recursos del Sector Público; y para emitir dictamen previo, obligatorio y vinculante *“sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los*

¹⁷ COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

¹⁸ *“COPLAFIP, “Art. 74.- Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP.- El ente rector del SINFIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas: (...) 4. Analizar las limitaciones, riesgos, potencialidades y consecuencias fiscales que puedan afectar a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a la consistencia del desempeño fiscal e informar al respecto a las autoridades pertinentes de la función ejecutiva; (...) 6. Dictar las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIP y sus componentes; (...) 14. Participar y asesorar en la elaboración de proyectos de ley o decretos que tengan incidencia en los recursos del Sector Público; 15. Dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero, exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (...). 21. Asesorar a las entidades y organismos del sector público, en materias relacionadas con el SINFIP y en política económica; (...)”*

recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero” (El énfasis me corresponde).

Adicionalmente, es oportuno considerar que el artículo 115 del COPLAFIP determina que ninguna entidad u organismo público podrá *“contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”*.

En cuanto a la mora patronal, el artículo 89 de la LSS prevé que:

“Art. 89.- Interés y multas por mora patronal.- La mora en el envío de aportes, fondos de reserva y descuentos por préstamos quirografarios, hipotecarios y otros dispuestos por el IESS y los que provengan de convenios entre los empleadores y el Instituto, 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”.

Del análisis jurídico efectuado se desprende que: *i) El Estado está obligado a contribuir a la seguridad social, y respecto de su personal en relación de dependencia, le corresponde efectuar el pago de los aportes a la seguridad social como empleador; ii) Los proyectos de ley que tengan impacto en los recursos públicos o generen obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero requieren dictamen previo del MEF, a fin de observar el principio de sostenibilidad fiscal; y, iii) la mora en el envío de aportes, fondos de reserva y descuentos por préstamos quirografarios, hipotecarios y otros dispuestos por el IESS y los que provengan de convenios entre los empleadores y el Instituto, causan interés equivalente al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador, a la fecha de liquidación de la mora, incrementado en cuatro puntos.*

2.4. Las normas de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional relativas a la vigencia de las sentencias constitucionales.-

Conforme el artículo 436 de la CRE, la Corte Constitucional es competente para: *“2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.”*

Al respecto, en cuanto al control abstracto de constitucionalidad, el artículo 93 de la LOGJCC señala que: *“Los autos, sentencias y demás providencias correspondientes a estos procesos, serán publicadas y notificadas en los lugares señalados por los intervinientes, en medios electrónicos de acceso público para su seguimiento”* y que: *“En el Registro Oficial se ordenará la publicación de las sentencias”*; agrega que la publicación de las sentencias, además de contar con los votos salvados y concurrentes de los jueces *“se efectuará dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión”* y que: *“La notificación de la sentencia se realizará dentro del término de veinticuatro horas de expedida la sentencia”*.

Así, el artículo 95 ibídem prevé que: *“Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”*.

Adicionalmente, conforme el artículo 162 de la LOGJCC, *“Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”* (el énfasis me corresponde).

Finalmente, es menester precisar que, según el artículo 425 de la CRE, en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, *“la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior”*. Concordante, el numeral 1 del artículo 3 de la LOGJCC establece los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria aplicables a la solución de antinomias, y dispone que: *“Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior (...)”* (el énfasis me corresponde).

De lo expuesto se observa que: *i)* Las sentencias emitidas en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad deben ser notificadas en el término de veinticuatro horas de expedidas las mismas, en los lugares señalados por los intervinientes y en medios electrónicos de acceso público para su seguimiento, sin perjuicio de que se disponga su publicación en el Registro Oficial; *ii)* Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro; y, *iii)* Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con lo establecido en los artículos 93 y 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se deben de calcular los intereses de mora, rendimientos, multas y responsabilidades patronales desde el 12 de octubre de 2021, con relación a los educadores comunitarios o populares, en favor de quienes el Ministerio de Educación debe pagar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social los aportes y fondos de reserva,

El presente pronunciamiento se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante, su aplicación a casos institucionales específicos.

Atentamente,

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO