

Juicio No: 1314120210021T Nombre Litigante: DIRECTOR GENERAL DEL IESS

satje.manabi@funcionjudicial.gob.ec <satje.manabi@funcionjudicial.gob.ec>

Vie 9/12/2022 10:57

Para: PROCDP MANABI IESS <procdpmanabi@iess.gob.ec>

Usted ha recibido una notificación en su casillero electrónico del proceso número 1314120210021T

**REPÚBLICA DEL ECUADOR
FUNCIÓN JUDICIAL**

Juicio No: 1314120210021T, PRIMERA INSTANCIA, número de ingreso 1

Casillero Judicial No: 667

Casillero Judicial Electrónico No: 1312451287

Fecha de Notificación: 09 de diciembre de 2022

A: DIRECTOR GENERAL DEL IESS

Dr / Ab: PATRICIA LORENA MENDOZA FERNANDEZ

**SALA ESPECIALIZADA DE LA FAMILIA, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES
INFRACTORES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABI**

En el Juicio No. 1314120210021T, hay lo siguiente:

VISTOS: Mediante sorteo de Ley llega a conocimiento de este Tribunal de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincia de Justicia de Manabí la presente Acción Constitucional de Protección propuesta por Leonnie Ernestina Pincay Conforme, en contra de la Dirección Distrital 13d01l del Ministerio de Educación, en la persona del Sr. Jaime Javier Noboa Hidalgo en su calidad de Director Distrital; del **Ministerio de Economía y Finanzas**, representada por el señor Simón Cueva Armijos en su calidad de Ministro, y del **Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social** representada por el señor Carlos Luis Tamayo Delgado en su calidad de **Director General**, así como también solicita se cuente con la Procuraduría General del Estado, en la persona del Abg. Franklin Zambrano Loor, Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí.

PRIMERO.-INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL Y COMPETENCIA.

El Tribunal Constitucional está integrado por los Jueces: Dr. Marco Vinicio Ochoa Maldonado, Juez Ponente, Ab. Magno Gabriel Intriago Mejía y Ab. Carlos Alfredo Zambrano Navarrete, mismo que

debidamente integrado es competente para conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto por la accionante, conforme a lo preceptuado en el segundo inciso del numeral 3 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

SEGUNDO.-VALIDEZ PROCESAL.

Se declara la validez procesal por cuanto de autos no aparece que se haya omitido solemnidades de las determinadas en el Art. 86 numeral 3 inciso segundo de la Constitución de la República o en los Arts. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

TERCERO.-FUNDAMENTOS DE HECHO

3.1. Antecedentes procesales.-

Mediante auto de fecha 06 de septiembre de 2021 a las 16h19, la Acción de Protección, propuesta por Leonnie Ernestina Pincay Conforme por ser clara, precisa, completa y por reunir los requisitos de ley, se la admitió a trámite establecido en el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador y artículos 10 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Conforme lo establece el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se llevó a cabo la Audiencia Oral y Pública el día 16 de noviembre de 2021 a las 14h15, y posteriormente se reinstaló el 26 de noviembre del 2021 a las 16h05, constatando a través de la Secretaría la presencia de las partes procesales.

La Audiencia Pública se instaló en presencia de la accionante señora Leonnie Ernestina Pincay Conforme, representada por su abogado defensor Ab. Calixto García Vera; las entidades accionadas: Dirección Distrital de Educación 13D01, quien fue representada por la Ab. Mariana Aveiga Cedeño; Ministro de Economía y Finanzas, representado por la Ab. Johana Cárdenas Coello; Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, representado por la Ab. Lorena Mendoza Fernández; de la Procuraduría General del Estado, representado por el Ab. Damián Intriago; y la Defensoría del Pueblo actúo como Amicus Curiae, representado por la Ab. Jenny Loor.

Una vez oída a las partes, la Juez de primer nivel resolvió declarar improcedente la Acción de Protección propuesta, concediendo el recurso de apelación formulado por la legitimada activa. **EI**

14 de diciembre de 2021, se notifica la sentencia escrita a las partes.

3.1. Fundamentos de la Acción de Protección Propuesta, sus Argumentos y Pretensión Concreta.

La legitimada activa, Leonnie Ernestina Pincay Conforme, presenta acción de protección en contra de la Dirección Distrital 13D01 Portoviejo – Ministerio de Educación; y también en contra del **Ministro de Economía y Finanzas** y el **Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**.

La accionante manifiesta que ha sido Educadora Popular o Comunitaria del Ministerio de Educación, desde el 01 de enero de 1975, prestando sus servicios actualmente de docente en la Unidad Educativa Fiscal Daniel López Saltos, amparada por la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).

La misma señala que hasta la fecha ha cumplido con los requisitos sustanciales exigidos para la Jubilación Ordinaria de Vejez, esto es haber cumplido 60 años de edad y contar con por lo menos 360 impositivos mensuales, tal cual lo exige el Reglamento Régimen de Transición Seguro Vejez y Muerte, en su art. 11.a; sin embargo, indica que no puede acceder a dicho derecho constitucional ya que de la Historial Laboral solo cuenta con 227 aportaciones canceladas y 240 aportaciones no consideradas por el hecho de que el Ministerio de Educación se encuentra en mora ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en lo que corresponde a enero de 1975 hasta diciembre de 1994, señalando que, por estos hechos fácticos las entidades demandadas violentan su derecho constitucional a la jubilación universal y el derecho a la seguridad jurídica por la falta de cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en la cual se establece un plazo máximo de 90 días a fin de que el Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas cumplan con la obligación y que en caso de no hacerlo se procederá de forma coercitiva.

Señaló que por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no se han realizado las acciones de cobro de glosas y títulos de crédito en contra del Ministerio de Educación, lo que también viola sus derechos constitucionales.

También manifiesta la legitimada activa, que padece de una discapacidad física del 54% y que padece de insuficiencia renal crónica, hipertensión secundaria a otros trastornos renales, karnofsky y que como consecuencia han desencadenado que se proceda a realizar hemodiálisis tres veces por semana, y que al encontrarse dentro del grupo vulnerable se encuentra en teletrabajo y que de ser el caso de que se le reintegre a sus funciones, se atendería a su salud, integridad y otros derechos conexos. Señala para el efecto que el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-094 del 03 de

mayo de 2020, en el que se expiden las Directrices para el Retorno al Trabajo Presencial del Servicio Público, establece en su artículo 4 que los servidores públicos que se encuentren en situación de vulnerabilidad, entre ellos (quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad), se mantendrán o se acogerán a la modalidad de teletrabajo emergente en sus domicilios.

Con tales antecedentes; y, al amparo de lo que establece el Art. 88 de la Constitución de la Republica, 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional concurre ante la autoridad Constitucional para solicitar se declare la vulneración de sus Derechos Constitucionales a la Jubilación Universal, al trabajo, a la seguridad social, a las personas y grupos de atención prioritaria, al debido proceso, a la seguridad jurídica, y a la salud; solicitando como medida de reparación integral: 1. Se ordene al Ministerio de Educación a fin de que proceda cancelar todas las planillas de afiliación adeudadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a favor de la accionante. 2. Que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social le conceda su jubilación universal una vez que cumpla con los requisitos de ley para el efecto.

Interviene como Amicus Curiae, la Defensoría del Pueblo quien señaló que conforme lo establece el artículo 215 de la Constitución de la República del Ecuador, tiene el mandato constitucional de tutela y protección de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país.

Señala que no se ha podido realizar el trámite de jubilación de la señora Leonnie Ernestina Pincay Conforme, pues la mora patronal de su empleador ha constituido un impedimento para acceder a este derecho. La regulación normativa y su aplicación establecen que, previo a brindar las prestaciones, se debe cobrar al empleador y el cobro puede prolongarse debido a que el empleador tiene varios recursos que pueden traer como consecuencia que el proceso se prolongue hasta que exista una resolución en firme. Esto impide el goce inmediato a los derechos a la seguridad social, jubilación universal y constituye una barrera legal. Por lo que solicita como tercer interesado, se acojan los preceptos desarrollados en el presente amicus curiae, y que se proceda con estricto apego a la Constitución.

3.2. Argumentos de las partes accionadas

3.2.1. Argumentos de la Entidad Accionada

a. El Ministerio de Educación:

El Ministerio de Educación a través de sus defensores técnicos de forma puntual señaló que, su representada no ha vulnerado los derechos constitucionales alegados en la demandada, que no están desconociendo que la actora ha sido educadora comunitaria, ella ha presentado sus documentos y entregados al IESS, con la finalidad de que se verifique si en efecto cumple con los requisitos para la afiliación, que actualmente ellos se encuentran validando la información y no solo de un educador comunitario sino de varios; y, que no pueden proceder con el pago de uno solo de los afiliados, sino que el pago de las aportaciones se las realizará al final y una vez que se conozca el valor total a cancelar a favor de los educadores comunitarios.

Ha señalado también que están llevando a cabo el debido proceso; pues no es solo un educador comunitario que está siendo ingresado para reconocer su derecho a la afiliación; y eso tiene su procedimiento, lo cual está siendo coordinado con el Instituto Ecuatoriano de seguridad social. Solicitando se archive la presente acción de protección por improcedente.

b. El Ministerio de Economía y Finanzas:

El Ministerio de Economía y Finanzas, ha señalado que dicha cartera de estado no tiene legitimidad pasiva en la presente acción de protección, pues dentro de esta solicita el pago a su jubilación ordinaria por vejez, y además la accionante laboró directamente para el Ministerio de Educación como LOSEP. De igual manera señaló que, su representada en ningún momento ha realizado un acto u omisión que vulnere los derechos de la accionante. La falta de pago es por el Ministerio de Educación de los rubros por los aportes al sistema de Seguridad Social, y por se concluye que el Ministerio de Economía y Finanzas no es el llamado a cumplir con la obligación.

Señala que, esta cartera de estado como ente rector de las finanzas públicas es llamada simplemente a cumplir con lo determinado en la ley que nos compete esto es el Código Orgánico de Planificación de Finanzas Públicas.

Respecto a los trámites de jubilación ordinaria de vejez se indica que, la planificación y el detalle de los servidores por concepto de jubilación es competencia de la Unidad de Administración de Talento Humano UATH Institucional en este caso el ministerio de Educación, según lo determinado en el artículo 6 y 7 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-0185, el Ministerio de Economía y Finanzas asigna recursos de manera global sobre la base del pedido formulado por parte del ministerio del Trabajo, según el artículo 10 y la primera disposición general del citado acuerdo, mismo acuerdo en donde se detalla las competencias del MEF frente al pago de jubilación independientemente de la entidad.

Señalan que, el Ministerio de Economía y Finanzas determina las reformas presupuestarias de cada entidad y organismo del sector público y procede a las transferencias correspondientes sobre la

base de la programación y disponibilidad de caja, por lo que ha cumplido con las obligaciones determinadas en la ley.

Solicita se rechace la presente acción y se la declare improcedente.

c. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

Ha señalado que dentro de esta demanda no se ha individualizado de forma clara, cuales son los derechos que le han sido vulnerados a la actora por las entidades demandadas.

Indicó además, que su representada está llevando a cabo un registro de más de cuatrocientos ex educadores comunitarios en coordinación con el Ministerio de Educación, esto con la finalidad de que estas personas tengan el registro de aportes por los años que han laborado para el Ministerio de Educación, siempre y cuando cumplan con los requisitos que la ley exige para poder registrarlos como afiliados. Señala además que es un proceso que aún no ha finalizado por lo tanto no se pueden ejercer acciones de cobro y más aún cuando el patrono debe cancelar el monto total de los ex educadores comunitarios registrados que en su momento el IESS deberá notificar.

Señaló que no existe ninguna petición de jubilación por parte de la accionante que se haya presentado ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a efectos de que se pueda alegar la vulneración de su derecho a la jubilación; pues si no existe ninguna petición de jubilación no existe acto u omisión de vulneración de tal derecho. Adjunta documentación emitida por la Coordinación Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo Manabí.

Al igual que las otras entidades, solicita se declare la improcedencia de la presente acción de protección de conformidad a lo establecido en el Art.42 numerales 1, 4 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3.2.2. Argumento de la Procuraduría General del Estado:

La Procuraduría señaló que no existe violación de derechos constitucionales y que no se ha justificado que las otras vías no sean las adecuadas y eficaces para reclamar sus derechos, por lo que solicita se declare la improcedencia de esta acción de conformidad a lo previsto en el artículo 42 numeral 4 de la Ley.

3.3. De la argumentación y decisión de la sentencia que se apela.

La Juez de primer nivel, en el acápite sexto respecto del “Análisis del caso en concreto” de la sentencia apelada, señala que la vulneración de un derecho necesariamente implica la vulneración de otro de los derechos que guardan correspondencia, por lo que para analizar el presente caso, por lo que el análisis lo realiza de forma integral en varios de los derechos que la accionante alega han sido vulnerados que son según la demanda el derecho a la jubilación universal y seguridad jurídica, derechos que alegan han sido vulnerados por el Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas y por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; estas dos primeras por no haber cumplido con lo señalado en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, concluyendo que las entidades demandadas no violan este derecho a la seguridad jurídica, pues han justificado que se encuentran llevando a cabo el registro de un grupo de educadores aproximadamente de 440 personas en la que consta la hoy accionante, esto de conformidad a la sentencia Nro. 029-16-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional, con la que se reconoce el derecho a la afiliación, un proceso que se lleva a cabo de forma coordinada entre el Ministerio de Educación y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En cuanto al derecho a la salud la Juez señala que “Del cuaderno procesal no se evidencia que por parte de las entidades demandadas exista vulneración de este derecho a la salud, pues no se acredita por parte de la actora la forma en la que esto haya sucedido”.

Con relación al derecho a la jubilación universal; en la sentencia de primer nivel se indica que el ordenamiento jurídico y la justicia ordinaria han previsto y establecido diversas acciones para su activación y un escenario jurisdiccional diferente a la garantía constitucional planteada, manifestando que en dicha normativa se establece los parámetros para la concesión de dicha prestación; y además ha quedado suficientemente justificado, que la actora no ha presentado trámite alguno para su jubilación; sumado a esto, ha quedado establecido por parte del IESS que actualmente la accionante no cumple con los requisitos para que pueda acceder a una jubilación por vejez; evidenciándose que la presente demanda constitucional presentada persigue, que se ordene la Jubilación ordinaria por vejez de la accionante; por lo que, de conformidad con los argumentos expuestos en líneas precedentes, lo solicitado, así como el resto de elementos presentados, no configuran una violación al derecho constitucional a la salud o a la seguridad social, seguridad jurídica, y jubilación que pueda ser declarada por medio de una acción de protección, y más bien la presente solicitud tiene como finalidad que se declare un derecho sobre un servicio o beneficio o se reconozcan ciertos derechos que corresponden al ámbito ordinario sobre la misma.

La Jueza de Primer nivel manifiesta que “Dentro de esta línea de ideas es pertinente resaltar el numeral 5 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la cual dispone que la acción de protección de derechos no procede cuando: “5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho (...)” en este sentido, considera que “(...) no se ha demostrado que exista vulneración de los derechos constitucionales de la accionante, por lo que no se cumple con los requisitos de los numerales 1 y 3 del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, encontrándonos ante el caso de improcedencia

determinado en los numerales 1, 4 y 5 del Art. 42 ibídem, por lo que, de considerar que existe alguna afectación de sus derechos subjetivos, queda expedita la justicia ordinaria competente para resolver conflictos de legalidad, no en esta Garantía Jurisdiccional que conforme ha sido indicado tiene el objeto el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales que hayan sido vulnerados, lo que en el presente caso no se ha comprobado conforme ha sido ampliamente analizado, por lo cual la acción de protección propuesta deviene en improcedente (...).

3.4. Hechos probados que son relevantes para la decisión.

a) La accionante es docente de la Unidad Educativa Fiscal Daniel López Saltos, perteneciente a la Dirección Distrital 13D01 Portoviejo del Ministerio de Educación, conforme así lo ha manifestado en la demanda de acción de protección y lo ha admitido la parte accionada en su contestación a la acción.

b) La legitimada activa presto sus servicios como educadora popular o comunitaria desde enero de 1975, como lo ha manifestado en la demanda de acción de protección (F. 45), hechos que han sido admitidos por la entidad accionada (Ministerio de Educación) al indicar en la audiencia lo siguiente "(...) no estamos desconociendo lo que dice la señora que ha sido educadora comunitaria, la señora ha presentado los documentos y los ha validado (...)" (f. 160).

c) Como educador popular y comunitaria, le asiste el derecho de seguridad social, como así lo estableció la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 029-16-SEP-CC del 27 de enero de 2016, que ante la interrogante "A los educadores comunitarios ¿les asiste el derecho constitucional a la seguridad social?, señaló "Por lo 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 (...)" (Pág. 17 Caso No. 1200-13-EP); y, posteriormente es regulado por la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, agregada por la Ley s/n, publicada en el Registro Oficial 434 Suplemento del 19 de abril de 2021.

d) La accionante tiene una discapacidad física del 54%, conforme lo acredita con la copia del Carné de persona con discapacidad. (f. 29).

e) La legitimada activa tiene un total de 227 aportaciones y 240 aportaciones no consideradas correspondiente al periodo desde 1975-01 hasta 1994-12, conforme lo ha acreditado con el "Historial del Tiempo de trabajo por Empresa" generado el 19 de julio de 2021, (f. 2) y al 17 de marzo de 2022 un total de 235 aportaciones y 240 aportaciones no consideradas correspondiente al periodo desde 1975-01 hasta 1994-12, conforme lo ha acreditado con el "Historial del Tiempo de trabajo por Empresa" (f. 37).

f) Del sistema de historial laboral, al solo contar la afiliada Leonnie Ernestina Pinchay Conforme con 228 aportaciones impide que pueda acceder a una jubilación por vejez, evidenciándose que existen 241 aportaciones no consideradas por la Razón Social "Dirección Distrital 13D01-Portoviejo Educación"; y, 2Dirección Distrital 13D03-Jipijapa-Puerto López-Educación, como lo ha señalado la Coordinadora Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo Manabí, en memorando Nro. IESS-CPPRTRFRSDM-2021-4509-M, del 14 de septiembre de 2021. (f. 118), es decir, en otras palabras, que la accionante está impedida de acceder a la jubilación por vejez, al no tener todas sus imposiciones consideradas.

g) De conformidad a la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, agregada por la Ley s/n publicada en el R.O. 434-S, del 19 de abril de 2021, se estableció la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la seguridad social de los educadores comunitarios y populares disponiendo para el efecto plazos y acciones concretas para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Finanzas y al Contralor General del Estado, con el fin de impulsar la 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, disponiendo acciones conjuntas para la actualización de los valores adeudados a la fecha, que debía servir de base para que el Ministerio de Economía y Finanzas realice de manera inmediata los ajustes y traspasos presupuestarios para el pago correspondiente, estableciendo que en caso de 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, el Contralor General del Estado a solicitud del IESS, ordenaría 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, interrumpiéndose solamente si tales entidades suscribieren convenios de purga de mora patronal.

h) Como acciones realizadas en cumplimiento a la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural el Ministerio de Educación a través de la Unidad Distrital 13D01-Portoviejo, presentó el oficio Nro. IESS-CPACTM-2021-0369-O, de fecha 09 de septiembre de 2021, en el que en su parte pertinente se corroboran las siguientes acciones realizadas por las entidades accionadas: "(...) Con petición escrita, ingresa el 16-11-2020 en la Dirección Provincial de Manabí, por parte de los abogados Jacinto A Martínez Figueroa y Victoria Parrales Rivera, en el que solicitan se genere el ingreso de planillas de aportes y fondos de reserva con la razón social Dirección Distrital 13D01 – Portoviejo – Educación RC. 136007726001 a un grupo de educadores de cuatrocientos cuarenta (440) aproximadamente, en la que consta la señora Pincay Conforme Leonnie Ernestina C.C. 1302435803.n n (sic) Luego de cumplirse con el debido proceso, se designó al servidor Carlos Antonio Coello García, abogado 2 de esta coordinación para que elabore el Informe de Aprobación de Novedad Extemporánea nro. 127-DPM-2021-MAN-1360077260001-0001, del cual se elaboró con fecha 08/03/2021.n (sic) Se constata en el sistema informático que la afiliada en mención ya tiene ingresado los aportes, más no el fondo de reserva, ya que este es un trámite administrativo que demora por la cantidad de educadores comunitarios de más listas ingresadas para que se cumpla con el derecho constitucional. El ingreso de novedades extemporáneas no concluye aún; es decir, ya existe el último informe con Nro. 0080-DPM-2021-MAN-1360077260001-0001 que fue trasladado a

operativo y más tarde mediado de este mes o finales se concluye con los últimos ingresos (...)” (f. 71), con lo que se evidencia que la falta de consideración de las aportaciones son atribuibles a procesos administrativos que se encuentren pendientes por realizar.

i) Se ha demostrado que la legitimada activa, ha presentado jubilación por invalidez, misma que fue negada por el Comité Nacional Valuador, mediante Resolución No. IESS-CNV-2021-8992-S2, de 08 de julio de 2021, señalando que la contingencia aún tiene opciones terapéuticas y no presenta lesiones definitivas que le impidan su capacidad laboral por lo que no existe invalidez conforme lo establecido en el artículo 3 de la Resolución C.D. 553 del 08 de junio del 2017. (f. 118, 121-124).

Con relación al reintegro de actividades presenciales, que presumiblemente vulneraría su derecho a la salud en razón de que la accionante, manifiesta padecer una enfermedad de alta complejidad, no se ha argumentado nada por las partes en la audiencia y la accionante no ha presentado prueba dentro del proceso que demuestre la condición de la enfermedad que alega padecer, siendo que, conforme lo determina el artículo 16 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia” así como no se observa del expediente, si ha existido orden de reintegro a las actividades presenciales para la accionada, relacionado a la presunta vulneración al derecho a la salud, por lo que, al no haberse sustentado y probado lo manifestado en la demanda de acción de protección, y que del mismo contenido de la demanda se señala “(...) que de ser el caso, de que se me reintegre a mis funciones, atentaría a mi salud, integridad y otros derechos conexos, ya que mi función laboral como lo he indicado es de docente (...)” al no indicarse la vulneración de un derecho, este punto no será materia de análisis en la presente Sentencia, por no ser un hecho probado.

CUARTO.- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.1. Marco conceptual, legal, jurisprudencial y doctrinario:

Conforme nuestro sistema Constitucional de Derechos y Justicia, en toda sentencia, requisito indispensable de un juzgador constitucional es el de motivar debidamente su fallo; la sentencia de la Corte Constitucional en la Causa N."0919-13-F.P nos ilustra debidamente lo que debe entenderse por motivación, en lo pertinente dice: *“...En ese sentido, la motivación se configura como la piedra angular de las decisiones judiciales, ya que gracias a la justificación racional y lógica que realiza el juzgador, en la fundamentación de sus fallos, esta se transforma en un filtro contra la arbitrariedad, garantizando a su vez, el derecho a la defensa de las partes, al permitirles conocer certeramente los motivos por los cuales se adopta una resolución.- Por lo expuesto, la motivación no consiste únicamente en el anuncio de hechos, normas y su confrontación; sino que debe sustentarse, bajo parámetros que permitan evidenciar la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, y que las*

partes y el auditorio social en general, adviertan que la decisión adoptada ha sido fruto de un verdadero ejercicio intelectual. Bajo esta lógica, la Corte Constitucional ha establecido tres requisitos a ser cumplidos de manera indispensable por las decisiones judiciales, para considerar que estas se encuentran debidamente motivadas: Razonabilidad, lo cual implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, referentes tanto a la competencia como a la naturaleza de la acción b) Lógica, en el sentido de que la decisión se encuentre estructurada de forma sistemática, en la cual las premisas que la conforman mantenga un orden coherente y, c) Comprensibilidad, requisito que exige que todas las decisiones judiciales sean elaboradas con un lenguaje claro y sencillo, que permita su efectivo entendimiento por parte del auditorio social". Por tal motivo, debemos tomar en cuenta que toda sentencia o auto se considerará debidamente motivado mientras cumpla con los tres criterios que se deben verificar en relación a la garantía de la motivación, teniendo presente que la falta de uno de ellos, acarreará la vulneración de la misma y consecuentemente, del derecho al debido proceso, pues la existencia de una motivación suficiente, en función de los aspectos jurídicos que se susciten de acuerdo a las circunstancias de cada caso concreto, representa una garantía sustancial para los derechos de los justiciables, toda vez que la exteriorización de los rasgos más esenciales del razonamiento que llevaron a los órganos judiciales a adoptar su decisión permite apreciar el examen de las razones contenidas en la resolución judicial.

Es necesario referirse al análisis que deben hacer los Jueces cuando conocen materia constitucional, para establecer conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia Vinculante No. 001-16-PJO-CC con relevancia constitucional dictada el 22 de marzo de 2016 caso N. 0 0530-10-JP- que señala: "Las Juezas y Jueces Constitucionales que conozcan de una Acción de Protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de Derechos Constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. El Art. 1 de la Constitución de la República determina que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia; la Corte señala que esta consideración comporta varias implicaciones, quizá la más relevante se refiere a que el Estado encuentra su fundamento en el respeto y tutela de los derechos constitucionales, considerados normas directamente aplicables por y ante cualquier servidora o servidor público; la acción de protección de los derechos, como garantía jurisdiccional, motivo de análisis de este caso, es un mecanismo procesal judicial al alcance de todos los ciudadanos, reconocido en la Constitución para que en caso de que sus derechos hayan sido vulnerados por una autoridad pública o personas privadas, estos puedan obtener su restablecimiento y una posterior reparación por el daño causado, con lo cual la acción de protección es la realización de un derecho constitucional - humano en sí mismo"; en la sentencia No. 016-13-SEP-CC emitida en la causa No. 1000- 12-EP del 16 de mayo de 2013, por la Corte Constitucional se señaló: "... La Acción de Protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el Juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El Juez Constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infra constitucional puede señalar la existencia de otras vías. El razonamiento que desarrolla la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la Acción de Protección procede cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho

violado". En cuanto a los requisitos que deben observarse para que el Juez pueda declarar la procedencia de una Acción de Protección, los encontramos en la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional Art. 40 que establece: "...Art. 40.- *Requisitos.- La Acción de Protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un Derecho Constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado*"; por tanto, el primer requisito que exige la referida norma es la existencia de la vulneración de un derecho constitucional, esto es que la autoridad pública o persona particular haya menoscabado, vulnerado o causado daño a un derecho de una o varias personas. Que los efectos de esta acción u omisión de autoridad pública o persona particular produjeran un detrimento en el goce de un derecho constitucional. Si no puede verificarse la existencia de un daño, producto de la vulneración de un derecho constitucional, la acción de protección no procede; en cuanto al numeral 2 de la referida norma, precisamente si la Acción de Protección es considerada una Garantía Jurisdiccional de Protección de Derechos Constitucionales (denominados así a partir de la dimensión constitucional del derecho), su activación cabe siempre y cuando esté de por medio un desconocimiento del ámbito constitucional del derecho vulnerado; solo en esos casos cabría la invocación de la Justicia Constitucional, pues no todos los conflictos de derechos que se presentan en la vida real pueden ser ventilados en ese ámbito. En el Estado Constitucional de Derechos, las garantías centran su atención en la protección y justiciabilidad de derechos fundamentales o constitucionales; a medida de que los operadores de justicia y la Corte Constitucional han ido desarrollando en varias resoluciones e incorporando situaciones doctrinarias a los fallos, se ha llegado a determinar que las garantías jurisdiccionales establecen una fundamental obligación en cuanto a que los derechos constitucionales son y valen, lo que son y valen sus garantías. La concepción del tratadista Luis Ferrajoli del derecho como "sistema de garantía", encuentra en la Carta Fundamental la exigencia de este ordenamiento jurídico denominado Ley de Garantías Jurisdiccionales que da cuenta de estos principios frente a la tutela del Estado, para ello incorporó recursos sencillos y rápidos ante los Jueces que le permitan amparar frente a los actos u omisiones para que sean reconocidos los mismos. Esta garantía constitucional de carácter jurisdiccional es conocida porque establece nuevos principios para activar el camino de protección dirigido a las autoridades, servidores y al estado, entre otros que los derechos serán plenamente justiciables sin poder alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, no tiene carácter restrictivo y los servidores judiciales en este caso, deben aplicar la norma de interpretación que más favorezca a su vigencia, se suma a lo anterior el hecho que son de igual jerarquía y se van desarrollando de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y la política pública, en esta proclama son aplicables a la acción de protección varias de ellas como aplicar los principios pro-homines directamente de la constitución.

En definitiva, la Acción de Protección como lo establece el Art. 88 de la Constitución de la República, constituye una garantía y un mecanismo constitucional de protección inmediata directa y eficaz para proteger derechos constitucionales, encontrándonos entonces frente a una categoría más amplia que los derechos fundamentales en especial de los derechos subjetivos. A partir de ello, resulta claro, que la protección que brinda esta Garantía Jurisdiccional, no cubre violaciones a derechos de índole legal u ordinaria, y tiene por objeto el amparo directo y eficaz de todos los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

4.2. Argumentación jurídica sobre la procedencia de la acción de protección:

Con la finalidad de determinar si la presente causa puede ser debatida y resuelta en la esfera constitucional, bajo la fundamentación antes efectuada, este Tribunal, se plantea la siguiente interrogante:

¿La pretensión del accionante en la presente causa, es la declaración de un derecho como se ha señalado en la Sentencia emitida el 14 de diciembre de 2021 materia de la apelación; o, de la descripción de los fundamentos fácticos expuestos, así como las pretensiones de la actora, se puede verificar por sus características, si el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados?

Este Tribunal requiere hacer un análisis respecto primeramente de lo que debemos entender por vulneración de derechos para determinar si en la especie se configura tal vulneración o si es que simplemente es una petición que en esencia se la plantea para lograr un fallo sobre una acción que tramitada en la vía ordinaria resultaría más laboriosa o inconveniente por razones de ahorro de tiempo, por duración del trámite, etc., pero que en todo caso es un asunto que debe propiamente ser ventilado en la justicia ordinaria.

En la sentencia de precedente constitucional obligatorio No. 001-010-JPO-CC, la Corte hizo una primera aproximación respecto de la naturaleza y procedencia de la acción de protección, y estableció lo siguiente: “[...] *las Garantías Jurisdiccionales, específicamente la Acción de Protección, proceden cuando del proceso se desprenda la vulneración de derechos constitucionales provenientes de un acto de autoridad pública no judicial, vulneración que debe ser declarada por el Juez constitucional vía sentencia [...]*”; por aquello se establece que la Acción de Protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente la vía administrativa. A partir de entonces, la Corte Constitucional ha mantenido este criterio y lo ha ido desarrollando, diferenciando de cuándo se debe acudir a la justicia ordinaria para la solución de una controversia. En su pronunciamiento acerca de la acción de protección, la Corte Constitucional del Ecuador, de forma categórica, ha manifestado que: “...*la Acción de Protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el Juez efectivamente verifica una real vulneración a Derechos Constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales.- No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria...*”.

De modo que el máximo órgano de interpretación constitucional de nuestro país ya ha

determinado que cuando ocurre una vulneración de un derecho constitucional la única vía posible es la acción de protección. No existe, por tanto, otra vía idónea o eficaz puesto que la Constitución de la República ha sido clara en determinar que esta garantía opera únicamente para el amparo de derechos reconocidos en la Constitución. Por tanto, si existe otra vía posible que además resulta adecuada o eficaz es probablemente porque no se trata de un derecho de índole constitucional y el ordenamiento jurídico ha establecido para ella un procedimiento específico.- (Corte Constitucional para el Período de Transición. Sentencia No. 001-10-JPO-CC, de 22 diciembre 2010, dentro del Caso No. 999-09-JP. Karla Andrade Quevedo).

Por ello, de acuerdo con lo determinado por la Jurisprudencia Constitucional, la Acción de Protección no constituye una acción que se pueda escoger como vía frente a cualquier vulneración de un derecho, sino únicamente para aquellos derechos de fuente constitucional, y aquellas controversias que se suscitan en el ámbito de la legalidad no tienen cabida en esta acción. Concomitante con lo anterior, la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 065-13-SEP-CC, caso No. 1144-10-EP, publicada en el Registro Oficial Suplemento 93 de 2 de Octubre del 2013, señaló que: *"El juez constitucional está obligado a examinar la descripción de los fundamentos fácticos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, y a verificar si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con la efectividad indispensable para su salvaguardia. Por tanto, es ineludible que el recurrente describa el acto u omisión violatorio del derecho de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente sobre el derecho constitucional supuestamente vulnerado. Estos elementos, informados adecuadamente al juez constitucional, hace posible el debate constitucional en el ámbito de la jurisdicción constitucional"*.

En el contexto de este análisis y conforme a las normas que regulan la garantía jurisdiccional de Acción de Protección antes indicadas, para dilucidar la interrogante, se parte, verificando la pretensión de la actora, que de los recaudos procesales, se observa como pretensión las siguientes: "declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la jubilación universal, al trabajo, a la seguridad social, a las personas y grupos de atención prioritaria, al debido proceso, a la seguridad jurídica, y a la salud; solicitando como medida de reparación integral: 1. Se ordene al Ministerio de Educación a fin de que proceda cancelar todas las planillas de afiliación adeudadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a favor de la accionante. 2. Que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social le conceda su jubilación universal una vez que cumpla con los requisitos de ley para el efecto".

La legitimada activa ha manifestado que existe una omisión por parte del Ministerio de Educación, el Ministerio de Finanzas y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en relación a que no se han ingresado los aportes correspondiente a sus servicios como docente comunitaria comprendido por el periodo de 1975-01 al 1992-12 que equivalen a 240 aportaciones no consideradas, esto conforme lo determinado en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, puesto que, de no ser por esta omisión, la misma tendría las imposiciones requeridas en el ordenamiento jurídico para poderse acceder a la jubilación, hechos que no han sido contradichos por ninguna de las entidades accionadas, y por el contrario, han reconocido la

condición que tiene la legitimada activa como educadora comunitaria, y que el trámite de generación de planillas de aportes que se encuentran pendientes

El Ministerio de Educación ha indicado que por procesos administrativos, se encuentran validando los documentos que ella ha presentado para verificación y así poder acceder a la jubilación, sin embargo no solo son los documentos de ella sino que los de muchos más educadores comunitarios, eso para poder realizar el total de la cancelación a favor de todos los educadores comunitarios.

El Ministerio de Economía y Finanzas, señala que ellos no tienen legitimidad pasiva dentro de esta acción de protección ya que la accionante laboró directamente con el Ministerio de Educación como LOSEP por lo que su representada no ha vulnerado los derechos de la accionante y por lo tanto el Ministerio de Economía y Finanzas no es la institución que deba cumplir con la obligación. Y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha indicado, que son de más de 400 ex educadores comunitarios de los que se les está llevando registro en coordinación con el Ministerio de Educación todo esto para que las personas tengan el registro de aporte a esta institución por todos los años que laboraron, pero eso siempre y cuando cumplan con todos los requisitos que la ley exige para que se los pueda registrar como afiliados, además señala que este es un proceso que aún no ha finalizado y que por lo tanto no se pueden ejercer acciones de cobro hasta que el patrono cancele el monto adeudado por todos los ex educadores comunitarios que constan registrados, también expresa que no existe ninguna petición de jubilación por parte de la accionante a efectos de que se pueda alegar la vulneración de derechos a la jubilación, ya que si no existe ninguna petición de jubilación no existe acto u omisión de vulneración de dicho derecho.

Ante estos presupuestos fácticos, se observaría en un primer momento, que nos encontraríamos frente a una presunta omisión de autoridad pública y que dicha omisión pudiera estar presuntamente vulnerando los derechos constitucionales de la legitimada activa, al trabajo (Art. 33 CRE), a la seguridad social (Art. 34 CRE), a la personas y grupos de atención prioritaria (Art. 35 CRE), a la jubilación universal (Art.37.3 CRE), al debido proceso (Art. 76.1 CRE); y, a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE); y ante ello, la única vía posible, idónea y eficaz como garantía para el amparo de los derechos reconocidos en la Constitución, sería la Acción de Protección.

En este orden de ideas, debemos indicar que conforme al Art.1 de la Constitución de la República del Ecuador, *"El Ecuador es un Estado constitucional de Derechos..."*, definición constante en el texto constitucional que coloca los derechos constitucionales como centro del acuerdo jurídico político de la sociedad y al Estado como garante de los mismos en favor de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos e incluso la naturaleza. Derechos que son exigibles, de aplicabilidad directa, bajo los principios de igualdad y no discriminación, no restricción de derechos, pro ser humano, integralidad y progresividad; por lo que revisado la descripción de los fundamentos fácticos que se han expuesto, así como las pretensiones de la legitimada activa, se dilucida que el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con la efectividad indispensable para su salvaguardia, lo que hace posible el debate constitucional en el ámbito de la jurisdicción constitucional; no observando este Tribunal

Constitucional que la pretensión de la accionante sea la declaración de un derecho, pues claramente de la demanda de acción de protección, su aclaratoria y de su intervención en la audiencia ha descrito la presunta omisión violatoria del derecho por la entidad pública, de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente sobre los derechos constitucionales supuestamente vulnerados.

4.3. Argumentación jurídica respecto de los derechos constitucionales materia de la presente acción de protección.

Para resolver el debate constitucional, este Tribunal se plantea la siguiente interrogante:

¿La falta del registro y pago de aportes por parte de las entidades accionadas, constituye una omisión que vulnera el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la jubilación universal, al debido proceso y seguridad jurídica de la accionante?

De conformidad a la Constitución, dentro de los derechos del Buen Vivir, encontramos el trabajo, consagrado como un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía (Art. 33); la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad del Estado quien lo garantizará y hará efectivo; derecho que se regirá por los principios –entre otros- de solidaridad, obligatoriedad, eficiencia, suficiencia (Art. 34).

La misma Constitución establece el “Derecho de las personas y grupos de atención prioritaria”; estableciendo que las personas con discapacidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privado (Art. 35).

Posteriormente en la misma norma Up Supra, dentro de los “Derechos de Protección”, contempla que en todo proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: “1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes” (Art. 76.1); así como, el derecho a la seguridad jurídica que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes (Art. 82).

La Corte Constitucional ha señalado que “... el derecho a la seguridad social está íntimamente conectado con el derecho al trabajo, los cuales a más de tener la categoría constitucional, también se inscriben en aquellos derechos considerados como humanos y como tales están protegidos por un amplio sistema de normas nacionales e internacionales. En el ámbito nacional, tanto en el artículo 35 de la Constitución Política de 1998 como el artículo 33 de la Norma Suprema actual consagran al trabajo como un derecho constitucional y económico a más de considerarlo un deber social, por cuanto comporta una fuente de realización personal y base de la economía en tal virtud, el Estado

está en la obligación de garantizar a todas las personas trabajadoras el respeto a su dignidad, lo cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida en condiciones justas, equitativas y satisfactorias. En armonía con el derecho analizado, el artículo 55 de la Constitución Política de 1998 así como el artículo 34 de la Constitución vigente contempla 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". Además, dicho pronunciamiento permitió que la Corte establezca el desarrollo progresivo de este derecho y las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo" [Sentencia No. 029-16-SEP-CC, Pág. 14-15]. En este contexto, la obligación del Ministerio de Educación, a través de la Unidad Distrital 13D01-Portoviejo que tiene de afiliar al IESS a la hoy accionante, en su calidad de educadora comunitaria por el periodo de comprendido entre 1975-01 hasta 1994-12, constituye un derecho constitucional irrenunciable, de cumplimiento obligatorio para el Estado, lo cual le permitirá a la legitimada activa tener acceso a las prestaciones creadas para gozar de una vida digna, entre ellos el derecho a la jubilación, debiendo tener la accionante una atención prioritaria al pertenecer a los grupos de atención prioritario por tener una discapacidad, como así lo ha acreditado en el presente proceso; por lo que, el retardo u omisión injustificada de su afiliación, 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, como así lo ha manifestado la Corte Constitucional en la Sentencia No. 029-16-SEP-CC, en la que se estableció que a los educadores comunitarios, les asiste el derecho constitucional a la seguridad social.

Según la Sentencia No. 115-14-SEP-CC de la Corte Constitucional, la seguridad social se refiere principalmente a un campo de bienestar social relacionado con la protección social o cobertura de las necesidades socialmente reconocidas, como salud, vejez o discapacidades; es la protección proporcionada a sus miembros, contra las privaciones económicas, desaparición o reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte. El objetivo de la seguridad social es ofrecer protección a las personas que están en la imposibilidad, temporal o permanente, de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales para satisfacer sus principales necesidades. En la actualidad, existe un consenso internacional respecto a la consideración de la seguridad social como un derecho humano inalienable, producto de casi un siglo del trabajo mancomunado de organismos internacionales relevantes, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), e instituciones supranacionales, como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Como se observa, la seguridad social forma parte integrante de los derechos sociales de rango constitucional, la misma que comprende, en parte, derechos a prestaciones. En este punto, Robert Alexy lo explica de la siguiente manera: "Los derechos a prestaciones en sentido estricto son derechos del individuo frente al Estado a algo que -si el individuo poseyera medios financieros

suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente- podría obtenerlo también de particulares. Se podría decir, en otras palabras, que los derechos sociales se regulan constitucionalmente como mandatos de optimización, puesto que postulan la necesidad de alcanzar ciertos fines, pero dejan de alguna manera abierta las vías para lograrlo.

Con relación a este derecho constitucional que les asiste a las y los educadores comunitarios, y establece la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la seguridad social, se encuentra en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, disposición agregada mediante Ley s/n, publicada en el R.O. 434-S, 19-IV-2021, misma que en su parte pertinente señala:

"(...) 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 traspasos presupuestarios para el pago correspondiente, dentro de los sesenta días dispuestos.

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

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

El Ministerio de Educación dentro del plazo previsto en el literal a) podrá en su calidad de empleador deudor para con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme al artículo 91 de la Ley de Seguridad Social, publicada en 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...".

Esto es, les daba un plazo total de 90 días para que, entre acciones de carácter obligatorio y coordinadas entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Economía y Finanzas, realizaran las validaciones, actualización, reformas, ajustes, el traspaso presupuestario necesario y la asignación de los recursos para cancelar las obligaciones de pago a los educadores comunitarios, dentro de los cuales se encuentra la hoy accionante; plazo que feneció el 19 de julio de 2021.

Encontrándonos a pocos más de un año desde que feneció el plazo establecido en la disposición transitoria, y al encontrarse aún en estado de mora el Ministerio de Educación no se observa de los recaudos procesales lo dispuesto en el inciso cuarto de la antes referida disposición, que dispone:

(...) En caso (sic) 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.

(...) 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".

En este orden de ideas se observa que existe norma expresa, pública, y previa que ordena a las entidades accionadas a efectuar acciones en el marco de sus competencias para garantizar el cumplimiento de los derechos de los educadores comunitarios. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia N° 1357-13 EP/20, ha señalado que *“la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales”*.

Así, la seguridad jurídica, contenida en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, garantiza el acatamiento de las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, y la debida observancia de normas jurídicas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes, lo cual permite guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos y la equidad procesal, otorgando de esta forma, estabilidad y confiabilidad en la administración de justicia.

Por otra parte, la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia N°042-17-SEP-CC, dictada dentro del caso N° 1830-13-EP, ha indicado: *“...es importante resaltar que el referido derecho es de naturaleza transversal con el ejercicio de otros derechos, en razón de encontrarse vinculado con el cumplimiento y la eficacia de los demás derechos constitucionales. En efecto, la seguridad jurídica como guardián de respeto a la Constitución como la norma jerárquicamente superior que consagra los derechos constitucionales reconocidos por el Estado, prevé la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, con lo cual se logra la certeza del derecho en cuanto a la aplicación normativa”*.

En este sentido, la Seguridad Jurídica se interrelaciona con el Debido Proceso, establecido en el Art. 76.1 de la Constitución de la República del Ecuador, que indica: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: “1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.

En tal sentido se puede apreciar a fojas 71 y 72 de los autos, el oficio Nro. IESS-CPACTM-2021-0369-O, de fecha 09 de septiembre de 2021, firmado electrónicamente por el Abg. José Luis Fernández Párraga, Coordinador Provincial de Afiliación y Control Técnico Manabí, encargado, mediante en lo medular señala: *“...en que solicitan se genere el ingreso de planillas de aportes y fondos de reserva con la razón social Dirección Distrital 13d01 – Portoviejo – Educación RUC. 1360077260001 a un grupo de educadores de cuatrocientos cuarenta (440) aproximadamente, en la que consta la señora Pincay Conforme Leonnie Ernestina C.C. 1302435803. Luego de cumplirse con el debido proceso (...) Se constata en el sistema informático que la afiliada en mención ya tiene ingresado los aportes, más no el fondo de reserva, ya que este es un trámite administrativo que*

demora por la cantidad de educadores comunitarios de más listas ingresadas para que se cumpla con el derecho constitucional. (...) Recordemos que este derecho constitucional no es de solo de la afiliada en mención sino de muchos profesores que también luchan por este derecho..." de igual manera a fs. 143 y 144 de los autos, consta el memorando No. MEF-SP-2021-0579, de fecha Quito, D.M.08 de octubre del 2021, firmado electrónicamente por la Econ. Olga Susana Núñez Sánchez, Subsecretaria de Presupuesto, señaló: "Y respecto a los trámites de jubilación ordinaria de vejez se indica que: la planificación y el detalle de los servidores por concepto de jubilación es competencia de la Unidad de Administración de Talento Humano – UATH Institucional en este caso el Ministerio de Educación, según lo determinado en el artículo 6 y 7 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-0185, el Ministerio de Economía y Finanzas asigna recursos de manera global sobre la base del pedido formulado por parte del Ministerio del Trabajo, según el artículo 10 y la primera disposición general del citado acuerdo, mismo acuerdo en donde se detalla las competencias MEF frente al pago de jubilación independientemente de la entidad."

De lo indicado podemos evidenciar que las entidades demandadas no han concluido con el proceso dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Educación Intercultural antes citadas, puesto que la misma administración ha manifestado que el proceso se encuentra aún pendiente al indicar el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que el "trámite *administrativo que demora por la cantidad de educadores comunitarios de más listas ingresadas para que se cumpla con el derecho constitucional*", sin especificar el trámite a efectuar, los tiempos que conllevan y la norma que lo determina.

Si bien las entidades accionadas han justificado que se encuentran llevando a cabo el registro de un grupo de educadores aproximadamente de 440 personas en la que consta el hoy accionante, el hecho "estar haciéndolo" y que conforme lo dicho por el mismo IESS, respecto al trámite en referencia se indica que "...fue trasladado a operativo y más tarde mediado de este mes o finales se concluye con los últimos ingresos..." sin que hasta la presente fecha, es decir, en más de 9 meses desde la emisión del precitado documento (09/09/2021) se haya concluido el mismo; hechos que no justifican haber omitido hacer los trámites, gestiones y acciones dispuestas, dentro del plazo legal en que se había obligado el Estado a efectuarlo de forma coordinada entre el Ministerio de Educación y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para que el Ministerio de Finanzas asigne el presupuesto necesario conforme a lo establecido en la ley, más aún, cuando el retardo de la acciones y trámites administrativos provocan la vulneración de varios derechos constitucionales, y con especial énfasis el derecho constitucional de una persona que se encuentra dentro de los grupos de atención prioritaria y por el cual debe brindar atención prioritaria y especializada.

Con relación al derecho a la jubilación universal consagrado en el numeral 3, del artículo 37 de la Constitución de la República, que establece "El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: 3. La jubilación universal", es pertinente señalar que conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, en su artículo 5, se considera adulto mayor, a quienes hayan cumplido 65 años de edad; por lo que este derecho en la esfera constitucional aún no le asiste a la hoy legitimada activa al tener 63 años, conforme la copia de su cédula constante a f. 31. No obstante aquello, al estar contemplado este derecho en el

ordenamiento jurídico y la justicia ordinaria, esto es, en una norma infra constitucional como es el la Resolución No. C.D. 100 emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el que se expide el "Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte", publicado en el registro oficial 577, del 15 de noviembre del 2021, se protege este derecho, consagrado en el artículo 11, que establece "El afiliado al IESS del Régimen de Transición tendrá derecho a la jubilación por vejez cuando cumpla una de las siguientes condiciones: a) Sesenta (60) o más años de edad y acreditarse por lo menos trescientas sesenta (360) imposiciones mensuales", en amparo a la seguridad jurídica y al debido proceso, el cual si se hubiera garantizado por parte de las Entidades Accionadas, la hoy legitimada activa cumpliera con más de 360 imposiciones y cumpliría las condiciones para acogerse al derecho de la jubilación ordinaria de vejez.

Ha quedado suficientemente argumentado, que la actora no ha podido acceder a su jubilación por vejez; por cuanto las entidades llamadas al cumplimiento de las normativas no han gestionado y realizado las acciones y trámites dentro del plazo determinado en la ley, para el pago de los valores adeudados a los educadores comunitarios o populares a nivel nacional por concepto de aportes y fondos de reserva, dentro de los cuales se encuentra incurso la hoy legitimada activa, con lo cual el Estado, por omisión, no está garantizando el derecho a la seguridad social, al debido proceso y a la seguridad jurídica y los demás derechos vinculados por ser una persona con discapacidad la legitimada activa.

QUINTO.- DECISIÓN:

Por todo lo expuesto, y por cuanto de los hechos materia de esta acción, y de las pruebas aportadas por las partes, se observa, la vulneración de los derechos constitucionales conforme a las argumentaciones efectuadas, investidos de la calidad de Jueces Constitucionales, los integrantes de este Tribunal Constitucional de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores, de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, "**ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**", **Acepta el Recurso de Apelación** interpuesto por la accionante, señora Leonnie Ernestina Pincay Conforme, en contra de la Dirección Distrital 13d01l Del Ministerio de Educación; del Ministro de Economía y Finanzas y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en quienes actualmente ejerzan las representaciones legales de las entidades accionadas, y se declara la Vulneración de los Derechos Constitucionales al trabajo (Art. 33 CRE), a la seguridad social (Art. 34 CRE), a las personas y grupos de atención prioritaria (Art. 35 CRE), al debido proceso (Art. 76.1 CRE), y a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE).

Se dispone como medidas de reparación integral lo siguiente: a) Se ordena que un término de 5 días, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, concluya con el ingreso del fondo de reserva y todos aquellos que se encuentren pendientes de la Señora Leonnie Ernestina Pincay Conforme, de conformidad a lo manifestado en el oficio Nro. IESS-CPACTM-2021-0369-O; b) Luego del ingreso dispuesto en el literal a), en un término de 10 días se generen todas las acciones y procesos

administrativos que correspondan por parte de las Entidades Accionadas en el marco de sus competencias; y, se efectúe el pago inmediato de las aportaciones de la legitimada activa, que se encuentran en estado "no consideradas", a fin de que la legitimada activa pueda acceder al derecho a la jubilación por vejez de conformidad a los garantías básicas del debido proceso y la seguridad jurídica consagrados en la Constitución.

Como medida de satisfacción la sentencia por si misma constituye un mecanismo de reparación al recurrente; disponiendo adicionalmente: a) Se ofrezcan disculpas públicas a la hoy accionante, para el efecto, el Ministerio de Educación, Ministerio de Finanzas y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ofrecerán disculpas públicas a la afectada por medio de comunicación escrita, dentro del término de 3 días contados a partir de la notificación de la presente Sentencia y por el plazo de 90 días, mantendrán en el portal web de cada una de la instituciones, publicada la comunicación notificada.

Conforme a lo establecido en el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se dispone que al encontrarse ejecutoriada la presente sentencia se envíe oficio a la Defensoría del Pueblo- Manabí, a fin de que dé seguimiento al cumplimiento de este fallo e informe sobre su ejecución a esta Jueces Constitucionales en el plazo de 90 días.-

Ejecutoriada esta sentencia remítase copias certificadas de la misma a la Corte Constitucional en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 86.5 de la Constitución de la República del Ecuador.- Se confiere a los accionados el término de 72 horas para que legitimen su intervención. CÚMPLASE Y NÓTIIFIQUESE.

f: INTRIAGO MEJIA MAGNO GABRIEL, JUEZ DE CORTE PROVINCIAL; ZAMBRANO NAVARRETE CARLOS ALFREDO, JUEZ DE CORTE PROVINCIAL; OCHOA MALDONADO MARCO VINICIO, JUEZ DE CORTE PROVINCIAL

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

CARRILLO CARRILLO ALEXANDRA MARGARITA
SECRETARIA RELATORA

[Link para descarga de documentos.](#)

[Descarga documentos](#)

La información contenida en este mensaje es confidencial y reservada, prevista solamente para el uso de la persona o la entidad a quienes se dirija y no puede ser usada, reproducida o divulgada por otras personas.

Si usted no es el destinatario de este mail, le rogamos se sirva eliminarlo.

***** UTILIDAD SOLO PARA INFORMACIÓN *****