Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho Laboral y Seguridad Social

Análisis de la vulneración del derecho a la seguridad social de los educadores populares comunitarios

Carla Victoria Marroquín Pasquel

Tutor: Christian Rolando Masapanta Gallegos

Quito, 2025

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Reconocimiento de créditos de la obra
No comercial
Sin obras derivadas

creative commons

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Carla Victoria Marroquín Pasquel, autora de la tesis intitulada “Análisis de la vulneración del derecho a la seguridad social de los educadores populares comunitarios”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Laboral y Seguridad Social en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autoría de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

01 de mayo de 2025

Firma: _____

Resumen

La vulneración del derecho a la seguridad social de los educadores comunitarios es un hecho humano latente en los derechos y garantías constitucionales en materia laboral y protección social, tutelado en la Constitución ecuatoriana y en tratados internacionales para estos actores sociales; por esta razón, este trabajo investigativo tiene como objetivo prioritario examinar la sentencia n. º 029-16-SEP-CC dentro de la causa n.º 1200-13-EP emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, en la que se instituyen elementos que permiten tutelar el derecho a la seguridad social de este sector poblacional.

En consecuencia, al establecerse una diferenciación no justificada del régimen de docentes fiscales por parte del Ministerio de Educación, ocasionó la falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los educadores comunitarios, generando malestar en estos trabajadores educativos.

La metodología aplicada fue cualitativa, permitiendo el empleo de técnicas e instrumentos de análisis de estudios jurídicos que reconocen y garantizan el derecho a la seguridad social de los educadores populares comunitarios. Asimismo, los métodos deductivo y socio-jurídico permitieron acceder a información relevante en cuanto a estudios, investigaciones, normativas y sentencias nacionales e internacionales que contemplan el derecho a la seguridad social de todo trabajador.

Por lo tanto, en materia jurídica se aspira que este sector laboral reciba de los poderes públicos nacionales y locales, el tratamiento y atención que ha sido esperado por tantos años, y que de manera sistemática han sido negados, perjudicando en su forma vivencial de manera profunda. La Corte Constitucional ha emitido su respuesta, señalando y afirmando que los educadores comunitarios tienen no solo una relación de dependencia directa con el Ministerio de Educación, éste tiene el deber de afiliarlos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para que sean beneficiarios del Seguro Social Obligatorio.

Palabras claves: derecho a la seguridad social, derecho al trabajo, educación popular, sentencia constitucional, régimen social, protección social

A todos los docentes populares comunitarios por la lucha y defensa en pro del derecho a la seguridad social.

Agradecimientos

A Dios, por ser mi fortaleza durante todo este proceso educativo y en mi camino de vida.

A mi amada familia quienes me han brindado su amor, apoyo y consejos.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por brindarme una excelente formación profesional, a su personal docente, administrativo y de servicio.

Al doctor Christian Masapanta, tutor del presente informe de investigación quien con su conocimiento me ha orientado en este arduo proceso de indagación conceptual y metodológica.

Al doctor Ángel Echeverría, por apoyarme con su experiencia y sabios consejos en el campo del derecho social.

Agradezco a la licenciada Aracely Puetate, presidenta de la Federación Nacional de Educadores Populares y a la magister Amira Cedeño, quienes me han facilitado información importante y necesaria para la culminación de esta investigación.

A mis compañeros de clase, por su confianza, amistad y colaboración durante toda esta fase de estudios.

Finalmente, extiendo mi gratitud a todas y cada una de las personas que fueron parte de este trabajo de investigación.

Tabla de contenidos

Abreviaturas 13
Introducción 15
Capítulo primero: Afectaciones al derecho a la seguridad social de los educadores comunitarios en el Ecuador 19
1. El derecho a la seguridad social en la realidad ecuatoriana 19
2. Derecho a la seguridad social 24
3. Principios que rigen la seguridad social 27
4. Regímenes de afiliación en el seguro social ecuatoriano 43
5. Los educadores comunitarios y su afectación a la seguridad social 48
5.1. La educación popular 48
5.2. Normativa que rige a la educación popular comunitaria 50
5.3. Situación actual de los educadores populares comunitarios 53
Capítulo segundo: Jurisprudencia constitucional vinculada con el derecho a la seguridad social de educadores comunitarios 59
1. Análisis crítico de la sentencia N. º 029-16-SEP-CC, Caso 1200-13-EP 59
2. Antecedentes del caso 59
3. Problemas jurídicos abordados por la Corte Constitucional del Ecuador 64
4. Decisión de la Corte Constitucional del Ecuador 70
5. Propuesta de mecanismos jurídicos que permitan garantizar el derecho a la seguridad social de educadores populares comunitarios 72
Conclusiones 77
Bibliografía 81

Abreviaturas

BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
CECCYT	Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CONFEDEC	Confederación de Establecimientos Católicos del Ecuador
EP	Educación Popular
FENADEP	Federación Nacional de Educadores Populares
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IRFEYAL	Instituto Radiofónico Fe y Alegría
LOEI	Ley Orgánica de Educación Intercultural
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
MINEDUC	Ministerio de Educación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PREDAFOR	Proyecto de Formación de Adultos y Formación Profesional
SINAB	Sistema Nacional de Bibliotecas

Introducción

Al término de mis estudios en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, he visto necesario investigar el tema de más palpitante actualidad encontrado en el escenario jurídico-político de la sociedad ecuatoriana, es precisamente el que está dedicado a los docentes populares comunitarios y que prácticamente han sido víctimas de la apatía, abandono y negligencia de los poderes públicos nacionales y locales, esto al señalar que los denominados docentes vienen prestando sus servicios desde el año de 1945[1] en las campañas de alfabetización, centros artesanales, bibliotecas, escuelas, colegios populares y otros, realizados por el Ministerio de Educación, encontrándose regulados por la Ley 122,[2] por lo que eran diferenciados del régimen regular establecido en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional y no formaban parte del magisterio, como consecuencia, ninguna institución del Estado les afilió al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como formalmente se procede en otros casos, puesto que su actividad la realizaban en centros de educación no convencionales.

Por lo expuesto, me he planteado responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo se vulnera el derecho a la seguridad social de los educadores populares comunitarios en el Ecuador? En este sentido, el objetivo general es analizar la vulneración del derecho a la seguridad social de los educadores populares comunitarios, y como objetivos específicos se propone identificar la posible afectación del derecho a la seguridad social de los educadores y analizar la sentencia n.º 029-16-SEP-CC dentro de la causa n.º 1200-13-EP emitida por la Corte Constitucional del Ecuador en relación al tema del presente estudio, la misma que contempla dos capítulos y las respectivas conclusiones.

En el primer capítulo se consideró las afectaciones al derecho a la seguridad social de los educadores comunitarios en el Ecuador, iniciando con una breve introducción de este derecho en la realidad ecuatoriana, una definición, sus principios, los regímenes de afiliación; asimismo, se indaga sobre la educación popular, la normativa que la rige y la situación actual de los educadores populares comunitarios.

---

[1] Ecuador Corte Constitucional, "Amicus Curiae Dra. Esperanza Andrango", *Caso No. 32-21-IN*, 12 de agosto de 2021, párr. 2.

[2] Ecuador, *Ley 122. Ley de bonificación para educadores comunitarios*, Registro Oficial 963, Suplemento, 10 de junio de 1996.

En el segundo capítulo se aborda la jurisprudencia constitucional vinculada a la seguridad social de los educadores comunitarios, su análisis crítico, los antecedentes del caso, problemas jurídicos analizados en la sentencia y la decisión dada por la Corte Constitucional del Ecuador, así también se realiza la propuesta de mecanismos jurídicos que permitan garantizar el derecho a la seguridad social de educadores populares comunitarios.

En la parte correspondiente a las conclusiones me he permitido recapitular todo lo dicho en esta tesis, de tal manera que este sector laboral reciba de los poderes públicos nacionales y locales, el tratamiento y atención que ha sido esperado por tantos años, y que de manera sistemática han sido negados, debo agradecer a todas las personas que directa o indirectamente me han colaborado para la obtención de los conocimientos de las diferentes realidades que viven los docentes populares-comunitarios, quienes han otorgado una serie de informaciones ya sea por intermedio de copias de sus expedientes, como también a base de reuniones realizadas por medios *on line* a causa de la pandemia del COVID-19 y por los cuales se ha enriquecido de a poco el tratamiento y desarrollo del tema.

Para la realización de esta investigación he tenido a bien emplear el método socio jurídico, al contemplar un problema de relevancia en el campo de la seguridad social porque reconoce un derecho humano íntimamente relacionado con el derecho al trabajo y tutelado en la Constitución ecuatoriana como también en tratados internacionales que, en el presente caso, afectaría el acceso a las prestaciones del Seguro Social a los docentes populares comunitarios.

De igual manera, se aplicó el método deductivo por el cual se extrajo información de estudios, investigaciones, normativas y sentencias tanto nacionales como internacionales que contemplaban el derecho a la seguridad social, además, la técnica de investigación a utilizar fue la revisión documental, por cuanto se realizó diferentes consultas de bibliografía existente sobre este tema en nuestro país, que la verdad es muy escasa, porque no se ha despertado el interés de los profesionales del derecho laboral ecuatoriano por abordar y tratar este derecho relacionado a los docentes populares comunitarios, los cuales han aportado de gran manera a la educación nacional. Los instrumentos manejados para la organización y revisión documental fueron el subrayado y las fichas de resumen, así también enfatizar que la investigación está enmarcada en la línea de investigación sobre derechos y garantías constitucionales en materia laboral y protección social.

El tema del trabajo de investigación se encuentra en un marco interdisciplinario donde se relaciona con la educación, el derecho, el trabajo y la seguridad social, esto al verse vulnerado el derecho a la seguridad social de los docentes populares comunitarios en el Ecuador.

Por último, mi más cara aspiración con este estudio es que se haya procurado llenar el vacío de la bibliografía inexistente, a excepción de una tesis de pregrado, y que con este mi trabajo se contribuya al esclarecimiento de este tema tan importante, relegado en esta sociedad y por el Estado ecuatoriano.

Capítulo primero
Afectaciones al derecho a la seguridad social de los educadores comunitarios en el Ecuador

El presente capítulo aborda un panorama histórico del seguro social en el Ecuador, tomando como base nociones sobre el derecho a la seguridad social, principios, normativa nacional e internacional; así también, analiza los inicios de la educación popular en América Latina y la situación de los docentes comunitarios en nuestro país.

1. El derecho a la seguridad social en la realidad ecuatoriana

Los antecedentes históricos de la seguridad social ecuatoriana inician en el siglo XX con las primeras normas en amparo de los militares, que fueron cubiertas con los fondos del Estado, subsiguientemente, el 30 de septiembre de 1921, se incorporó el término de riesgo profesional para los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el 10 de enero de 1926 se creó la Ley de Asistencia Pública.[3]

Posteriormente, en la presidencia de Isidro Ayora, el 8 de marzo de 1928 con el Decreto Ejecutivo N°18, publicado en el Registro Oficial N° 590 del 13 de marzo de 1928, se expide la Ley de Jubilación de Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa. Siendo este el inicio del Seguro Social Ecuatoriano, con la creación de la Caja de Pensiones, la cual prestaba asistencia a los empleados públicos, civiles y militares.[4]

El 2 de octubre de 1935 mediante Decreto Supremo Nº 12, se consagra el Seguro General Obligatorio y se crea el Instituto Nacional de Previsión. Luego con "la dictadura de Federico Páez, el 31 de marzo de 1937 se reformó la Ley del Seguro Social Obligatorio, que incorporó, en beneficio de los afiliados, el Seguro de Enfermedad".[5]

---

[3] Patricia Elizabeth Borja Laverde, *La descapitalización del fondo de pensiones del IESS vs. el derecho de los afiliados* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2018), 46–7, https://elibro.net/es/ereader/elibrocom/145735.

[4] Marco Proaño Maya, *Seguridad social y sociedad democrática: Sin un sistema de seguridad social políticamente responsable, económicamente sustentable y socialmente solidario no hay una sociedad democrática*, Primera edición (Quito: Editora Americana, 2014), 149.

[5] Efrén Avilés Pino, "Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Historia del Ecuador", *Enciclopedia del Ecuador*, párr. 2, accedido 29 de octubre de 2021, http://www.enciclopediadelecuador.com/historia-del-ecuador/instituto-ecuatoriano-de-seguridad-social/.

Más tarde, en julio de 1942 se promulga la Ley del Seguro Social Obligatorio y "se crea la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros y el Departamento Médico".[6] Adicionalmente, "el gobierno de Carlos Arroyo del Río impuso la obligación del Estado de pagar el 40 por ciento de las pensiones de los jubilados", [7] y en 1963, con el Decreto N° 517 se establece la fusión de la Caja de Pensiones con la Caja del Seguro, formando la Caja Nacional del Seguro Social, bajo la supervisión del Instituto Nacional de Previsión. "Complementariamente en 1964 se establecieron los seguros de Riesgos del Trabajo, Artesanal, de Profesionales, de Trabajadores Domésticos; y, en 1966 el Seguro del Clero Secular".[8]

En los años setenta, Ecuador atraviesa un auge petrolero que representa un crecimiento del producto interno bruto, por consiguiente, la entidad responsable del seguro social concede préstamos a los afiliados y construye varios dispensarios médicos a nivel nacional. Posteriormente, en el último mandato del presidente José María Velasco Ibarra se suprime el Instituto Nacional de Previsión mediante Decreto N° 40 de 2 de julio del mismo año y se cambia la denominación de Caja Nacional del Seguro Social por la de Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Subsiguientemente, en noviembre de 1981, se crea la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino,[9] asimismo, se aprueba "el Reglamento de los Fondos de Reserva para el sector público; y, en 1986 se estableció el Seguro del Trabajador Agrícola, el Seguro Voluntario y el Fondo de Seguridad Social Marginal a favor de la población con ingresos menores al salario mínimo vital".[10]

Para el año de 1987, "el Congreso Nacional decidió que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debía ser administrado de forma tripartita y paritaria, es decir, debía contar con un representante de los empleadores, de los trabajadores y del Ejecutivo".[11] Además, las obligaciones establecidas al Estado por el seguro social debían incluirse en el presupuesto general.

---

[6] Nelly Sayenka Vergara Díaz y Julio Terranova Mera, "Institucionalidad del IESS Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social", *Espirales: Revista multidisciplinaria de investigación* 1, nº 1 (2017): 29, http://www.revistaespirales.com/index.php/es/article/view/8/8.

[7] Jaime Carrera, "La trágica historia del IESS", *4 pelagatos*, 23 de mayo de 2019, párr. 1, https://4pelagatos.com/2019/05/23/la-tragicia-historia-del-iess/.

[8] Ecuador, Superintendencia de Bancos, "Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)", párr. 8, accedido 29 de octubre de 2021, https://www.superbancos.gob.ec/bancos/instituto-ecuatoriano-de-seguridad-social-iess/.

[9] Ecuador, *Ley de Extensión del Seguro Social Campesino*, Registro Oficial 124, 20 de noviembre de 1981.

[10] Ecuador, Superintendencia de Bancos, "Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)", párr. 10.

[11] Borja Laverde, *La descapitalización del fondo de pensiones del IESS*, 50.

Más adelante, en 1988 se daría la reforma a la Constitución Política ecuatoriana y en septiembre del mismo año se publica "la Ley 41 del Seguro Social Obligatorio, en el suplemento del Registro Oficial 21".[12] Subsiguientemente, la crisis económica de los noventa y la dolarización a inicios del año dos mil, produjo en el IESS una reducción del monto de las pensiones lo que ocasionó pérdidas millonarias y la disminución de su patrimonio.

Para reconstruir este sistema social, el 30 de noviembre de 2001, en el Registro Oficial 465, se publicó la Ley de Seguridad Social. Esta normativa estableció el sistema mixto de pensiones, la separación de los patrimonios y administración de los distintos fondos a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cambió el cálculo de la base de aportación, instituyó la historia laboral para controlar las aportaciones de los afiliados, entre otros. Sin embargo, el Tribunal Constitucional en el año 2002 declara inconstitucional varios artículos de la ley, por lo que el sistema mixto de pensiones no se aplicó en el Ecuador.[13]

El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el año 2006 expide el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, en el que "dispuso la aplicación del Régimen de Transición previsto en la Ley de Seguridad Social, hasta la implementación del régimen mixto de financiamiento del sistema de pensiones, también previsto en dicho cuerpo normativo".[14]

Con la vigencia de la Constitución de 2008 se consagra la universalización de la Seguridad Social para todos los ciudadanos, además, señala que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una entidad autónoma responsable de las contingencias de sus afiliados,[15] en este año el Estado "cancela al IESS $888 millones como pago de las deudas del 40 por ciento de las pensiones acumuladas en los 23 años pasados, además con el compromiso de cancelar el déficit actuarial, cuyo valor actualmente es cuantioso".[16] Al año siguiente, se publica la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social,[17] entidad que administra los recursos económicos del IESS.

---

[12] Ecuador, Superintendencia de Bancos, "Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)", párr. 12.

[13] Proaño Maya, *Seguridad social y sociedad democrática*, 152-3.

[14] Borja Laverde, *La descapitalización del fondo de pensiones del IESS*, 53.

[15] Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 370.

[16] Carrera, "La trágica historia del IESS", párr. 4.

[17] Ecuador, *Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*, Registro Oficial 587, 11 de mayo de 2009.

El 18 de octubre de 2010 entra en vigor una ley reformatoria a la Ley de Seguridad Social, la cual cambia el artículo 117 disponiendo que la cónyuge o conviviente y los hijos de los afiliados menores de dieciocho años tendrán asistencia de salud en el IESS, según datos de los empleadores en el Consejo Directivo, "para junio 2015 existe un aproximado de 2 924 792 hijos menores de 18 años cubiertos. Esta reforma, si bien contó con estudios de impacto, no ha sido debidamente monitoreada para conocer qué porcentaje del fondo de salud está destinado a cubrir estas atenciones y si esto desmejora o no la sostenibilidad del fondo".[18] No obstante, la Corte Constitucional en el año 2017 reforma el artículo 102 de la Ley de Seguridad Social otorgando prestaciones de salud a los menores de dieciocho años que sean "declarados por autoridad competente en casos de custodia familiar, acogimiento familiar o nombramiento del tutor".[19]

Más adelante, la Asamblea Nacional expide en el año 2014 el Código Orgánico Integral Penal (COIP), donde se incorpora infracciones penales contra el derecho al trabajo y la seguridad social, específicamente se tipifica como delito (art. 243)[20] y contravención (art. 244)[21] la falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte de la persona jurídica y natural. La primera sancionada con multa de tres a cinco salarios básicos unificados del trabajador en general, en tanto que la segunda se le priva de su libertad de tres a siete días.

Para Jorge Pallares Rivera "al no afiliar al empleado al Seguro Social, ocasiona el incumplimiento de las obligaciones patronales, la misma que produce el enriquecimiento injusto del empleador, y por consiguiente ocasiona el fraude, que debe ser penalizado",[22] esto concatenado con los artículos 327, 367 al 374 de la Constitución, que disponen que la relación laboral entre trabajadores y empleadores es directa, bilateral y se prohibirá toda forma de precarización laboral, así también se castigará el incumplimiento de

[18] Angélica Porras Velasco, "La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas", *Revista de Derecho Foro*, nº 24 (2015): 103, https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/453.

[19] Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia", *Caso n.°: 380-17-SEP-CC*, 12 de diciembre de 2017.

[20] "En el caso de personas jurídicas que no cumplan con la obligación de afiliar a uno o más de sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se impondrá la intervención de la entidad de control competente por el tiempo necesario para precautelar los derechos de las y los trabajadores y serán sancionadas con multa de tres a cinco salarios básicos unificados del trabajador en general, por cada empleado no afiliado, siempre que estas no abonen el valor respectivo dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificado Ecuador". *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, art. 243.

[21] "La o el empleador que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio dentro de treinta días, contados a partir del primer día de labores, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a siete días. Las penas previstas se impondrán siempre que la persona no abone el valor respectivo, dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificada". Ibíd., art. 244.

[22] Jorge Pallares Rivera, *Delitos laborales en el COIP* (Quito: S. ed., 2016), 76.

obligaciones establecidas en la ley. En el presente caso, la infracción cometida ante la vulneración del derecho a la seguridad social. Sin embargo, se dificulta la aplicación del delito y contravención señalados en el COIP al no existir la denuncia del perjudicado o de las entidades respectivas.

Otra reforma importante es la dispuesta por la Ley Orgánica de Discapacidades en el 2015,[23] que permite la afiliación voluntaria de las personas con discapacidad, elimina el requisito del examen médico para este tipo de seguro. También incluye la jubilación especial por vejez y la de discapacidad permanente total o permanente absoluta. Asimismo, excluye el número mínimo de aportaciones para acceder a la pensión de esta última jubilación, la cual no contó con estudios actuariales que permitan considerar si el fondo de pensiones es sostenible para esta nueva prestación.[24]

La Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar del 2015 suspendió el pago del 40 % de las pensiones; de igual modo, redujo el aporte del 9,74 % al 5,5 % con el objetivo de incrementar el fondo de salud de los hijos de los afiliados, personas con enfermedades catastróficas, entre otras. Estos cambios han mermado el seguro social;[25] sin embargo, "el 21 de marzo del 2018, mediante la Sentencia No. 002-18-SIN-CC, la Corte Constitucional resolvió declarar la inconstitucionalidad del artículo 68.1, de esta ley […], que suprimió la obligación del Estado de aportar con el 40% de cada pensión jubilar, y dispuso que dicha contribución deberá ser restituida a partir del 2019".[26]

Con la irrupción de la enfermedad conocida como COVID-19, que inmediatamente fuera declarada como pandemia en 2020, comenzaron a desatarse impactantes consecuencias para el mercado laboral y la seguridad social. Las preocupaciones por el aumento del desempleo en las diversas esferas económicas, así como por las desigualdades entre los distintos sectores de la población elevaron el interés en los sistemas de protección social para mitigar los efectos de la crisis sanitaria por el SARS-COV-2. En Ecuador, esta situación agravó las circunstancias del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Según un estudio de la Organización Internacional del Trabajo [OIT], esta entidad debe solucionar varios desafíos, tales como la "gobernanza e institucionalidad; aumentar la cobertura y promover la calidad y oportunidad de los

[23] Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, Registro Oficial 796, Suplemento, 25 de septiembre de 2012.

[24] Porras Velasco, "La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas", 103.

[25] Carrera, "La trágica historia del IESS", párr. 5.

[26] Borja Laverde, *La descapitalización del fondo de pensiones del IESS*, 55.

servicios de salud; y, fortalecer la sostenibilidad de los fondos del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y del Seguro de Salud Individual y Familiar".[27] Esto con el fin de avanzar hacia propuestas que susciten el fortalecimiento y desarrollo sostenible de este sistema social.

2. Derecho a la seguridad social

Es indispensable distinguir los términos seguridad social y seguro social. El primero goza de un ámbito más extenso de protección y responsabilidad; es un derecho humano que tiene por objeto "proteger a todas las personas frente a las contingencias de la vida, derivadas de la falta de ingresos producidos por enfermedad, incapacidad, invalidez, vejez, desempleo o muerte. Está reconocido tanto en los instrumentos internacionales como en las constituciones y también en la Constitución del Ecuador".[28] En esta última fuente, específicamente en su artículo 34, se dispone "el derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado".[29]

La Corte Constitucional ecuatoriana en la sentencia n.º 278-16-SEP-CC dentro del caso n° 0578-14-SEP-CC, señala que la seguridad social "garantiza que todas las personas a lo largo de su vida satisfagan necesidades sociales indispensables, frente a contingencias de diversa naturaleza que pudieran generarse, y que no puedan ser satisfechas de forma personal o individual, y que por lo tanto requieran del Estado para su protección".[30]

En esta definición la Corte Constitucional destaca el carácter esencialmente protector de la seguridad social, orientada a proteger a las personas en situaciones donde no pueden proveer por sí mismas los medios para satisfacer sus necesidades básicas. La mención de la necesidad de intervención estatal resalta la obligación de las instituciones públicas en la garantía de este derecho, vinculando así la seguridad social a la función del Estado como garante de derechos fundamentales.

---

[27] Pablo Casalí et al., "¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo", *OIT*, 6 de julio de 2020, 6, http://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_749915/lang--es/index.htm.

[28] Porras Velasco, "La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas", 91.

[29] Ecuador, *Constitución*, art. 34.

[30] Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia n.º 278-16-SEP-CC", *Caso n.°: 0578-14-SEP-CC*, 31 de agosto de 2016, 63.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Muelle Flores Vs. Perú, de 6 de marzo de 2019, establece que:

> El derecho a la seguridad social tiene como finalidad asegurar a las personas una vida, salud y niveles económicos decorosos en su vejez, o ante eventos que las priven de su posibilidad de trabajar, es decir en relación con eventos futuros que podrían afectar el nivel y calidad de sus vidas. En vista de lo anterior, la Corte considera que el derecho a la seguridad social es un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención.[31]

Desde la visión del derecho internacional exclusivamente de los derechos humanos se interpreta a la seguridad social como una dimensión esencial en la garantía de la dignidad humana, vinculándola expresamente al derecho a la vida digna. La referencia al artículo 26 de la Convención Americana amplía su alcance, en tanto reconoce a la seguridad social como un derecho social de carácter progresivo, el cual demanda la adopción de medidas estatales para asegurar su cumplimiento efectivo.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la observación n.° 19 señala lo siguiente:

> El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto.
>
> El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.[32]

Esta definición resulta especialmente relevante por su nivel de detalle, al especificar los tipos de contingencias cubiertas y los medios de protección que el sistema de seguridad social debe garantizar. Este enfoque normativo permite comprender no solo el carácter preventivo de la seguridad social, sino también su función distributiva, en tanto se busca asegurar una protección equitativa para todos los individuos, especialmente en los momentos de vulnerabilidad socioeconómica.

---

[31] Corte IDH, "Sentencia de 6 de marzo de 2019 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)", Caso Muelle Flores Vs. Perú, 6 de marzo de 2019, párr. 173, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf

[32] ONU Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación N°19: El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008, párrs. 1–2.

Por ende, el derecho a la seguridad social garantiza la dignidad de las personas al protegerlas de alguna contingencia en la vida y cuando estas no tengan medios suficientes para afrontarlos y no dependan de su voluntad.

En tanto que, el seguro social "es un sistema de protección contra las contingencias que da cobertura a la población que mantiene una relación laboral, y se encuentra financiada por los aportes de trabajadores, empleadores y Estado. Es un mecanismo por el cual se ejecuta la seguridad social".[33]

Por consiguiente, la seguridad social es un derecho irrenunciable de las personas y de responsabilidad inexcusable del Estado, que tiene como fin proteger a todos los individuos contra las situaciones de necesidad, en consecuencia, el seguro social se constituye como uno de los mecanismos o herramientas principales a través de los cuales se materializa el derecho a la seguridad social. Es un sistema de protección, generalmente de carácter contributivo, que gestiona y otorga prestaciones económicas y en especie a los afiliados y sus dependientes ante las contingencias protegidas. En esencia, el seguro social es la parte operativa y administrativa del sistema de seguridad social, diseñado para hacer efectivo el derecho que tienen todas las personas a estar protegidas socialmente.

En este sentido, la Constitución ecuatoriana, en su sección tercera, dispone que el sistema de seguridad social comprende a "las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social".[34] Está integrado por el seguro universal obligatorio, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y regímenes especiales compuesto por la Seguridad Social de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

En conclusión, la seguridad social es un derecho humano y un sistema de protección de carácter público, cuya finalidad es garantizar a toda persona, sin distinción alguna, el acceso a prestaciones económicas y sociales destinadas a preservar una vida digna en condiciones de bienestar. Este sistema propone varias medidas implementadas por el Estado para proteger a los individuos ante contingencias que menoscaben su estabilidad socioeconómica, tales como enfermedad, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, vejez y fallecimiento, así como para mitigar los efectos de los gastos en salud o la insuficiencia de medios familiares. De este modo, la seguridad social constituye un instrumento fundamental para la promoción de la igualdad y la justicia social, asegurando que ninguna persona quede desamparada frente a eventos que afecten su capacidad para satisfacer sus necesidades básicas de manera autónoma.

---

[33] Ibíd.

[34] Ecuador, *Constitución*, art. 367.

3. Principios que rigen la seguridad social

Contrastado con el tema materia de este trabajo los denominados principios jurídicos del derecho a la seguridad social, contemplados tanto en la doctrina jurídica de los tratadistas como en la jurisprudencia nacional e internacional, se constituyen como herramientas básicas y esenciales para llegar a esclarecer, comprender y orientar el ordenamiento positivo, de los cuales también nos servimos para solucionar todos y cada uno de los problemas que se presentaren en la observancia irrestricta del derecho de la seguridad social, en la práctica real de los hechos.

Los principios como máximas jurídicas que fundamentan la seguridad social se encuentran incluidos en la Ley de Seguridad Social, Constitución del Ecuador, la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, además, cumplen una función importante al brindar soluciones eficaces en casos no previstos, a continuación, vamos a tratar de manera específica los principios relacionados con la seguridad social, siendo estos: la solidaridad, universalidad, equidad, obligatoriedad, eficiencia, subsidiariedad, suficiencia, progresividad, participación, transparencia, unidad, integralidad, internacionalidad.

Como principio cardinal del derecho a la seguridad social la *solidaridad* "se funda en la idea de apoyo mancomunado de todo el cuerpo social",[35] por el cual se distribuye los recursos económicos de las contingencias entre el mayor número de personas, según Marco Proaño Maya "es la voluntad de dar según las capacidades y recibir según las necesidades".[36]

En este sentido, Alfredo Bowen, autor de la obra jurídica denominada Introducción a la Seguridad Social, en lo concerniente al principio de solidaridad, expresa "esta característica de la seguridad social implica, el reconocer la obligación de todos a cooperar al cumplimiento de sus postulados y objetivos en cada hombre que lo requiera".[37]

La Corte Constitucional colombiana en la sentencia T-358 del año 2008 considera que el principio de solidaridad obliga al Estado y al individuo a obrar por el interés general, es así que incorpora los siguientes elementos al concepto de solidaridad: "como

---

[35] José Benjamín Gómez Paz, "Principios y elementos del derecho de la seguridad social", en *Derecho de la seguridad social*, ed. Pablo Maximiliano Salpeter (Buenos Aires: Astrea SRL, 2018), 60.

[36] Proaño Maya, *Seguridad social y sociedad democrática*, 59.

[37] Alfredo Bowen, *Introducción a la seguridad social* (Santiago: Ediciones Nueva Universidad / Universidad Católica de Chile, 1971), 105.

una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones; como criterio de interpretación en el análisis de las acciones y omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales; como un límite a los derechos propios", [38] por tanto, la solidaridad supone la ayuda mutua del conglomerado frente a la adversidad, es un principio inherente de la seguridad social y del Estado social de Derecho que asegura condiciones necesarias para la dignidad del ser humano.

Por último, este principio tiene dos aristas: la solidaridad intrageneracional, en la cual se aporta al sistema de seguridad social según las posibilidades económicas de las personas con el objeto de financiar las prestaciones de otros asegurados que no tienen los mismos recursos,[39] y la solidaridad intergeneracional, en este aspecto el Dr. Marco Proaño Maya señala que "la solidaridad permite que las generaciones más jóvenes y con más capacidad de ingresos contribuyan a sostener el sistema para los trabajadores pasivos, […]".[40]

Estructuralmente la sociedad capitalista actual se basa en el libre cambio, libre empresa, libertad de trabajo, libertad de contratación, y que se ha planteado como una meta a alcanzar el pleno empleo, aunque realmente como sistema económico social supervive a base de lo que se ha denominado el ejército industrial de reserva, es decir, los subocupados y desocupados, según este autor, muy respetable por cierto, el más actualizado en esta materia, nos transporta a imaginarnos que la seguridad social y la sociedad democrática tienen como firme basamento a los denominados trabajadores pasivos, no obstante, la seguridad social de futuro debe apuntar a que todos trabajen y los bienes y servicios que produzcan la sociedad sean patrimonio de todos los trabajadores sin ninguna clase de distinciones y discriminación.

De ahí es que precisamente surge con trascendencia e importancia vital otro de los principios fundamentales de la seguridad social, como es el *principio de universalidad*, el mismo que algunos autores lo consideran de primerísima importancia, cuyo caso lo enumeran a la cabeza de las demás máximas de la seguridad social.

El autor ecuatoriano Marco Proaño Maya precisamente lo trata en su libro, al respecto se refiere a este principio en términos claros y sencillos dándole un valor y

---

[38] María Victoria Santana Londoño, *La seguridad social en Colombia: un derecho fundamental* (Medellín: Ediciones UNAULA, 2012), 127.

[39] Borja Laverde, *La descapitalización del fondo de pensiones del IESS*, 56.

[40] Proaño Maya, *Seguridad social y sociedad democrática*, 60.

justipreciación adecuada para los momentos presentes, cuando manifiesta que: "por el principio de universalidad, toda la población, sin ningún tipo de excepción, debe tener derecho a la seguridad social".[41]

En este sentido, Rafael Rodríguez Mesa, señala que la universalidad "consiste en amparar a todos los seres humanos, sin excepción, como integrantes de la comunidad, quienes tienen derecho a la protección desde su nacimiento hasta su muerte. Busca la cobertura de todos los riesgos y contingencias sociales para toda la población",[42] así también lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 22 [43] y 25 cuando dispone la cobertura frente al "desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".[44] Por consiguiente, este principio se analiza desde una óptica subjetiva, en el cual todas las personas deben estar protegidas por el derecho a la seguridad social sin distinción alguna tal como lo establece el artículo 66 numeral 4 de la Constitución[45] y objetiva al estar amparadas contra riesgos y contingencias sociales.

Está claro que este principio en el devenir histórico del derecho a la seguridad social, ha tomado carta de naturalización, ya que considera que la universalización de la seguridad social constituye no solamente un principio sino también una garantía y un derecho que debe cobijar a todos los asociados, contra toda clase de riesgos y contingencias sociales de tal manera que nadie se quede al margen de esta protección jurídica, económica y social; pero a decir verdad, es muy lamentable que, pese a estos principios proclamados por los teóricos de la seguridad social, hasta la presente fecha no se haya alcanzado en la práctica vivencial este amparo a favor de toda la población del mundo.

La comprensión de los principios universales de la seguridad social exige un ejercicio de reflexión concreta y objetiva, anclado en las diversas realidades que experimentan las naciones, independientemente de su nivel de desarrollo. Si bien los

---

[41] Ibíd., 59.

[42] Rafael Rodríguez Mesa, *Tratado sobre seguridad social* (Barranquilla: Universidad del Norte, 2019), 37, https://elibro.net/es/ereader/elibrocom/122380

[43] "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". ONU Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, Resolución 217A (III), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110501/Declaraci_n_Universal_SPREAD_.pdf, art. 22.

[44] Ibíd., art. 25.

[45] Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. Ecuador, *Constitución*, art. 66, num. 4.

fundamentos jurídicos de la seguridad social poseen una naturaleza eminentemente teórica, su aplicación y alcance se modulan inevitablemente en función de las circunstancias específicas que caracterizan a cada sociedad y a sus sistemas de protección social. Esta relatividad operativa no menoscaba la validez de los principios, sino que subraya la necesidad de adaptarlos estratégicamente para responder a las necesidades particulares, las capacidades económicas y las prioridades políticas de cada contexto nacional.

Ignorar esta dinámica conduciría a la formulación de modelos teóricos desvinculados de la práctica, socavando la efectividad y la legitimidad de los sistemas de seguridad social en su misión esencial de proteger a las poblaciones ante las contingencias de la vida. Por lo tanto, un análisis exhaustivo de estos principios debe ir acompañado de una aguda conciencia de su implementación diferenciada en el mosaico de realidades globales.

Tras comprender la necesidad intrínseca de contextualizar los principios universales de la seguridad social en las singulares realidades que configuran cada nación, la situación que afrontan los educadores populares comunitarios en Ecuador emerge como un caso paradigmático. A pesar de su dilatada trayectoria y su innegable contribución a la crucial tarea de superar el histórico rezago educativo y cultural que ha afectado al país, estos abnegados docentes se han visto compelidos a librar arduas y prolongadas batallas legales ante las diversas instancias judiciales del sistema ecuatoriano. Su objetivo fundamental no ha sido otro que hacer valer un derecho humano esencial: el acceso a la seguridad social, un pilar fundamental para garantizar su bienestar y dignidad en el presente y el futuro.

Si bien la Constitución de la República del Ecuador consagra la universalidad de la protección social como un principio rector, la arquitectura del sistema ecuatoriano de seguridad social se erige predominantemente sobre la base contributiva. En su mayor parte, la afiliación se circunscribe a los trabajadores que mantienen una relación de dependencia laboral formal. En este contexto, el persistente no reconocimiento de las educadoras y los educadores populares como docentes adscritos al Ministerio de Educación ha tenido una consecuencia directa y perjudicial: su exclusión del sistema de seguridad social. Esta omisión señala una clara responsabilidad por parte del Estado, y de manera específica, del Ministerio de Educación, como entidad encargada de la gestión y la supervisión del ámbito educativo a nivel nacional. La falta de afiliación no solo los priva de las prestaciones esenciales en caso de enfermedad, maternidad, vejez o

discapacidad, sino que también vulnera su derecho a una vejez digna y segura, perpetuando una situación de precariedad laboral a pesar de su valiosa labor social.

La palpable injusticia que sufren los educadores populares comunitarios en Ecuador, al ser excluidos de su derecho fundamental a la seguridad social a pesar de su invaluable aporte a la sociedad, nos conduce directamente a la reflexión sobre un principio cardinal en este ámbito: *la equidad*. En el contexto del derecho a la seguridad social, este principio representa uno de los mayores logros emanados de la incansable lucha social y laboral de los trabajadores organizados, así como del valioso legado intelectual de los estudiosos y profesionales que se han erigido como verdaderos defensores de este derecho, tan relevante y contemporáneo en nuestras sociedades.

La equidad "es la entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común".[46] De aquello se colige que en el seguro social debe existir una correspondencia entre el valor aportado por el afiliado y las prestaciones recibidas por cada individuo.

En el derecho social tenemos como materia jurídica principal, el derecho del trabajo, y de aquí se deriva también con autonomía e independencia el derecho a la seguridad social, es precisamente en este derecho que frente a las realidades lacerantes que viven las personas desamparadas y desatendidas como son los educadores populares comunitarios, por lo que se hace necesario que el principio de equidad obre de una manera práctica que ampare a esta clase de trabajadores intelectuales.

Por tanto, este principio denominado de equidad ha cobrado inusitado relieve por cuanto opera a favor de los menos favorecidos y relegados, de tal manera que se hace presente en este caso, pues, los docentes han sido discriminados marginados, empobrecidos y olvidados por el Estado oficial, al diferenciarlos del magisterio público a través de la Ley 122 y no recibir los beneficios de sus derechos laborales y sociales, como resultado, este principio se ha incumplido al no ser tratados en igualdad de condiciones y derechos.

Al tratar el principio denominado de *obligatoriedad* Marco Proaño Maya señala que "todas las personas están obligadas a estar afiliadas a la Seguridad Social, y en consecuencia deben aportar en relación directa a sus ingresos. […] El Estado debe asumir

[46] Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, Registro Oficial 465, Suplemento, 30 de noviembre de 2001, art. 1.

la obligación de proteger a todos los ciudadanos, frente a las distintas contingencias humanas".[47]

Al respecto, cabe manifestar que, en nuestro país de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y políticas que atravesamos, por la gran cantidad de deudas que se siguen acumulando de parte de los gobiernos que se turnan en el poder, el Estado en varias oportunidades prácticamente ha desvalijado el presupuesto de la Seguridad Social ecuatoriana, este principio no se lo vivirá en su verdadera dimensión humana y social tal y como la doctrina se ha imaginado y la legislación social lo ha proyectado, en virtud de que al margen de los beneficios que presta por el IESS, todavía existen grandes y diversos sectores de la población que no tienen acceso a este derecho inmanente de la personalidad humana, tales como los trabajadores ambulantes, los trabajadores de plataformas digitales o familias completas que laboran en un emprendimiento que por la crisis económica, la falta de trabajo e ingresos suficientes se han visto en la necesidad imprescindible de integrarse unos a otros para afrontar con ventajas mínimas la supervivencia económico social en este sistema de libre cambio y libre empresa, puesto que no atiende a satisfacción las necesidades elementales de la supervivencia en beneficio de la totalidad del conglomerado humano organizado en sociedad y Estado social.

Sin embargo, determinados gobiernos sensitivos al clamor objetivo popular que se siente en las calles de las principales ciudades se ha legislado para que de alguna manera, y de a poco, por voluntad de la ley expedida por el soberano a través de la Asamblea se proteja y se brinde el amparo adecuado, por lo menos, a aquellos trabajadores que tienen relación de dependencia laboral, con el propósito de que obligatoriamente y por un deber ineludible del empleador se proceda a la afiliación del trabajador al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en tal forma también se ha dispuesto en el Código Orgánico Integral Penal [COIP] la sanción como delito: la retención ilegal de los aportes,[48] el incumplimiento de la afiliación al IESS por parte de

[47] Proaño Maya, *Seguridad social y sociedad democrática*, 61–62.

[48] "Retención ilegal de aportación a la seguridad social.- La persona que retenga los aportes patronales o personales o efectúe los descuentos por rehabilitación de tiempos de servicio o de dividendos de préstamos hipotecarios y quirografarios de sus trabajadores y no los deposite en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dentro del plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha de la respectiva retención, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. Para el efecto, la o el afectado, el Director General o el Director Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en su caso, se dirigirá a la Fiscalía para que inicie la investigación respectiva. Si se determina responsabilidad penal de la persona jurídica, será sancionada con la clausura de sus locales o establecimientos, hasta que cancele los valores adeudados".

Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014, art. 242.

la persona jurídica[49] y como contravención cuando el empleador es una persona natural,[50] esto con el fin de precautelar este derecho.

La Ley de Seguridad Social en relación al *principio de obligatoriedad* establece la prohibición de "acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio".[51] En este mismo sentido podemos manifestar que se encuentra incito uno de los principios esenciales del derecho social como es la irrenunciabilidad de los derechos tal y como lo señala el artículo 326 numeral 2 de la Constitución ecuatoriana[52] y el artículo 4 del Código del Trabajo "los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación en contrario".[53]

De igual manera el mismo código dispone al empleador varias obligaciones relacionadas al tema de la seguridad social, encontrándose en el artículo 42 numerales 19, 31 y 32, en el cual se manifiesta el pago al trabajador en un 50 % de su remuneración cuando este no reúna los requisitos mínimos para obtener las prestaciones del IESS, su inscripción y afiliación a esta entidad, la exhibición de las planillas mensuales de los aportes individuales y patronales, a más del control por parte de los inspectores del trabajo y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.[54]

Por último, cabe indicar que en la Ley de Seguridad Social se contempla la protección social a aquellas personas que no desempeñan trabajos en relación de dependencia laboral, por tanto, pueden afiliarse de forma voluntaria cumpliendo con todos los requisitos y formalidades que prescribe la ley y los reglamentos vigentes del IESS.

---

[49] "Falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte de una persona jurídica.- En el caso de personas jurídicas que no cumplan con la obligación de afiliar a uno o más de sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se impondrá la intervención de la entidad de control competente por el tiempo necesario para precautelar los derechos de las y los trabajadores y serán sancionadas con multa de tres a cinco salarios básicos unificados del trabajador en general, por cada empleado no afiliado, siempre que estas no abonen el valor respectivo dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificado".

Ibíd., art. 243.

[50] "Falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.- La o el empleador que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio dentro de treinta días, contados a partir del primer día de labores, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a siete días. Las penas previstas se impondrán siempre que la persona no abone el valor respectivo, dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificada".

Ibíd., art. 244.

[51] Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 1.

[52] "Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario".

Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 326, num. 2.

[53] Ecuador, *Código del Trabajo*, Registro Oficial 167, 16 de diciembre de 2005, art. 4.

[54] Ibíd., art. 42, nums. 19, 31, 32.

La Ley de Seguridad Social señala que la *eficiencia* es "la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios",[55] es decir, los recursos económicos, administrativos y financieros del seguro social deben manejarse de manera adecuada, oportuna, ágil y responsable, bajo un control de las entidades correspondientes, con el fin de prestar servicios de calidad a sus asegurados.

En tal sentido, la Corte Constitucional establece que el Estado debe garantizar la seguridad social en aplicación del principio de eficiencia, por el cual los afiliados cuenten con canales adecuados para informarse de temas relacionados al seguro social, así también, los funcionarios de estas entidades otorguen una atención de calidad en donde se oriente a los afiliados de manera correcta con respecto a sus derechos y obligaciones.[56]

Por el *principio de subsidiariedad*, el Estado debe robustecer el financiamiento de los programas de la seguridad social y complementar aquellos que no puedan costearse totalmente por los afiliados, tal como lo dispone la Constitución del Ecuador en su artículo 367 y 371, la Ley de Seguridad Social[57] y el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales.[58]

Según el autor ecuatoriano Marco Proaño Maya, la subsidiariedad está estrechamente ligado al principio de solidaridad, así también manifiesta que "las personas de mejores y mayores ingresos deben subsidiar a las personas de menos ingresos",[59] es decir se cumple con la frase en la que los fuertes ayudan a los débiles.

El *principio de suficiencia* "es la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro General Obligatorio, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado".[60]

Por tanto, es el Estado a través de sus instituciones los obligados a brindar estos servicios con el fin de que cubran en forma eficaz la contingencia que le ocurra a una persona. Con el tiempo, estas prestaciones deben alcanzar una mayor cobertura a toda la población trabajadora en relación de dependencia laboral o autónoma, porque

---

[55] Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 1.

[56] Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia n.º: 278-16-SEP-CC", en Caso n.°: 0578-14-SEP-CC, 31 de agosto de 2016, 67.

[57] "Subsidiariedad es el auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados".

Ecuador, Ley de Seguridad Social, art. 1.

[58] ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, art. 2, num. 1.

[59] Proaño Maya, *Seguridad social y sociedad democrática*, 62-3.

[60] Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 1.

precisamente este es el motivo fundamental para el cual ha sido creado el derecho a la seguridad social.

De ahí que es muy importante el que se creen mecanismos jurídicos mucho más eficientes y efectivos para que el IESS no sea "víctima de varias arbitrariedades del poder central, como es el caso que el Estado se encontraba en deuda con dicha institución y sus afiliados, debido a que el Estado tomó este dinero para realizar actividades y obras con fines distintos a los de esta institución".[61] Es por ello, que hasta la presente se ha acumulado una deuda de "24,233 millones de dólares, (…) este monto incluye el capital e intereses por pensiones jubilares, prestaciones de salud y otros rubros acumulados desde enero de 2012".[62]

Por consiguiente, es fundamental señalar que para evitar el desfinanciamiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte del Estado ecuatoriano, existan varios mecanismos legales, institucionales y de gestión que buscan asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. Uno de los principales mecanismos es la obligación legal del Estado de aportar el 40% del financiamiento al fondo de pensiones del IESS; el cumplimiento de este aporte es crucial, ya que, según estudios actuariales, la sostenibilidad de las pensiones está garantizada hasta 2053 solo si el Estado cumple con este compromiso.[63] Sin este aporte, el fondo enfrentaría un déficit significativo y se quedaría sin reservas en pocos años. Además, la normativa prohíbe expresamente que los fondos y reservas del IESS sean utilizados para financiar operaciones de gasto del fisco, protegiendo así el patrimonio del seguro social frente a intervenciones o disposiciones del Estado central.[64]

Otros mecanismos incluyen la gestión autónoma y técnica del Banco del IESS, que administra e invierte los recursos previsionales bajo "principios de solvencia, seguridad y eficiencia",[65] destinando los rendimientos exclusivamente al fortalecimiento de los fondos del IESS. La Superintendencia de Bancos ejerce control y vigilancia sobre la gestión de estos fondos, asegurando el cumplimiento de las normas legales y la

---

[61] Rubén Méndez Reátegui, ed., *Apuntes de derecho económico ecuatoriano*, Primera edición (Quito: CEP-PUCE-GIDE, 2018), 216.

[62] Lucía Vásconez, "A esta cifra asciende la deuda del Estado con el IESS en Ecuador", *El Comercio*, 21 de enero de 2025, https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/esta-cifra-asciende-deuda-estado-con-iess-ecuador.html.

[63] El Comercio, "Dos medidas del correísmo desfinanciaron al Seguro Social", *El Comercio*, 20 de diciembre de 2019, párr. 1, https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/medidas-correismo-desfinanciamiento-seguro-social.html.

[64] Ecuador, *Constitución*, art. 372.

[65] Ibíd., art. 372, inc. 2.

transparencia en el manejo de los recursos.[66] Asimismo, es importante la implementación de medidas para la recuperación de valores en mora de empleadores, la incorporación de nuevos afiliados y la fiscalización de empresas para reducir la evasión y elusión de aportes, lo que contribuye a incrementar los ingresos del IESS. Finalmente, la Corte Constitucional ha ordenado la reducción al mínimo del tiempo de cobro de obligaciones patronales,[67] y se exige al IESS sistemas de seguimiento y monitoreo de la mora patronal para evitar retrasos en los ingresos y, por ende, el desfinanciamiento de los seguros sociales.

Por su parte, la OIT también ha señalado que es necesario incrementar las fuentes de empleo, mejorar la plataforma digital del IESS para que los usuarios accedan a herramientas simples y oportunas, cruce de información con el SRI, Registro Civil y el Ministerio del Trabajo para la administración de seguros, reestructurar la gestión administrativa, disminuir la rotación del personal y fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios. De igual manera, es necesario la revisión de la conformación del Directorio del IESS y el BIESS para fortalecer su independencia ante los diferentes ciclos políticos del país, a más de garantizar la transparencia de los recursos mediante la rendición de cuentas. Para reforzar la supervisión y asegurar el cumplimiento de las obligaciones con el IESS, es fundamental desarrollar un sistema que anticipe el riesgo de evasión. Así también, se debe realizar nuevos estudios actuariales que ofrezcan información clara para tomar decisiones de política pública en materia de seguridad social.[68]

Así pues, las estrategias delineadas para salvaguardar la estabilidad financiera del IESS, que abarcan desde la gestión técnica y autónoma de sus fondos previsionales hasta la optimización de la recaudación y la supervisión rigurosa, sientan las bases para la sostenibilidad del sistema de seguridad social ecuatoriano. Sin embargo, la plena efectividad del derecho a la seguridad social no se agota en la suficiencia financiera; requiere también una expansión constante y progresiva de su alcance y calidad. Es en este contexto donde el principio de progresividad adquiere una relevancia fundamental,

---

[66] Ecuador, Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, Registro Oficial 332, Suplemento, 12 de septiembre de 2014, art. 60.

67 Patricia González, "Súper de Bancos cuestiona reformas a los acuerdos de pago del IESS con empleadores", Periódico Digital Primicias, 30 de abril de 2025, https://www.primicias.ec/noticias/economia/superintendencia-bancos-iess-empleadores-deuda/.

[68] Organización Internacional del Trabajo, "Un seguro social fortalecido en Ecuador. Memoria final del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS) en Ecuador", *Organización Internacional del Trabajo*, 4 de marzo de 2023, https://www.ilo.org/es/publications/un-seguro-social-fortalecido-en-ecuador.

guiando la evolución del sistema hacia una protección cada vez más amplia e inclusiva para todos los ciudadanos.

El *principio de progresividad* "implica para el Estado la obligación de avanzar en la materialización de los derechos consagrados en la seguridad social para todos los afiliados, procurando el alcance de mayores beneficios por parte de la población".[69] En este sentido la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia de Ecuador manifiesta que "esta directiva […] exige dar la mayor eficacia posible de los derechos fundamentales […]"[70] atendiendo a la fuente constitucional y a los instrumentos de derechos humanos.

De igual manera, Alba Guevara y Guillermo Ortega expresan que este "principio busca lograr un desarrollo amplio de los derechos reconocidos a la persona, con miras a que su ejercicio se realice sin trabas u obstáculos para sus titulares […]";[71] por ello, el Estado tiene la obligación de establecer un sistema eficaz para tutelar los derechos de los ciudadanos.

En el libro denominado Curso de Seguridad Social, el autor Javier Hünicken, respecto del *principio de participación* que se halla contemplado en los predios del derecho a la seguridad social, señala: "en el mundo iberoamericano la gestión de la seguridad social será tanto más eficaz cuanto mayor sea el grado de participación responsable de los interesados y no solo a nivel central, sino a los distintos niveles territoriales, locales o sectoriales".[72]

Además, cabe recalcar que este mismo autor en la misma obra líneas arriba expresa su descontento ya que manifiesta que en la práctica la participación social ha sido insuficiente, manifiesta que no ha generado la responsabilidad que se esperaba con la aplicación de este principio; lo cual a nuestro parecer pensamos que no se ha alcanzado porque en las sociedades latinoamericanas, este grado de participación por parte de los interesados, no es eficiente, ni efectiva, porque el sistema de partidos políticos, lo mismo que el Estado, sus organismos e instituciones de control y de protección, como lo es precisamente el sistema de la seguridad social no ha tomado enserio la responsabilidad de formar y educar cívica y políticamente a los grupos humanos a los cuales está dirigido el amparo y protección de la seguridad social.

---

[69] Rodríguez Mesa, *Tratado sobre seguridad social*, 39.

[70] Ecuador Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Laboral, "Sentencia", *Juicio n.°: 1105-2012*, 23 de agosto de 2013.

[71] Alba Guevara Bárcenes y Guillermo Ortega Caicedo, *Enciclopedia de Derecho Laboral Ecuatoriano* (Quito: ONI, 2019), 369.

[72] Javier Hünicken et al., *Curso de seguridad social* (Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 1978), 48.

Así este mismo autor acota sobre aquello con las palabras siguientes: “basta considerar como se producen las quejas y el descontento en cualquier defecto de gestión o falta de eficacia, para comprobar que los beneficiarios no sienten la responsabilidad compartida de la gestión del seguro social”.[73]

Desde otro ángulo de vista consideramos que es necesario alentar que este principio de participación de la seguridad social nos puede conducir al mejoramiento de este derecho, porque en el momento actual en el que nos encontramos en la democracia deliberativa, con participación social, bien podríamos obtener que se proporcionen soluciones valederas a problemas específicos y recurrentes que no los puede observar ni ver la administración del seguro social, la misma que a veces es atrabiliaria y excluyente incurriendo en discriminaciones inversas, tal como sucede precisamente con los educadores populares comunitarios, quienes pese a prestar el contingente laboral habitual, de conformidad con los pénsums y programas, en las jornadas completas no se les reconoció su derecho a la seguridad social, por ende, se les negó el acceso a sus prestaciones y beneficios. Discriminación inversa que se da precisamente porque es el Estado el que pese a tener conocimiento y tomar consciencia de esta realidad en algunas oportunidades inclusive en sentencia de la Corte Constitucional no se les da el trato que merecen, pese a que el derecho a la igualdad formal y material y no discriminación, es un derecho que pertenece al *ius cogens*, es decir, a los derechos esenciales y consustanciales de la personalidad humana, y que se encuentran formando parte de la misma persona.

Sobre el *principio de transparencia* contemplado en el derecho de la seguridad social, la verdad es que muy poco se ha investigado y desarrollado artículos académicos en el país sobre este tema; más bien por los hechos que son de dominio público y que han acontecido a nivel de la administración pública ahora conocidos como el fenómeno de la corrupción, se ha puesto en boga el referirse a la transparencia en los actos y contratos que son administrados por el Estado ecuatoriano, toda vez que se ha descubierto que existen reales perjuicios económicos en contra del erario público, lo que ha dado lugar a comentarios que ponen en tela de duda la seriedad en los procedimientos de determinadas personas encargadas del servicio público, es por ello que se incorpora al COIP, varios delitos relacionados contra la eficiencia de la administración pública, tales como: el peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, entre otros.

[73] Ibíd.

La exacerbación de estas conductas han sido en el escenario internacional el eje para que aparezcan ciertos movimientos reivindicativos de carácter social, que propugnan la persecución y sanción a todas las personas que se hayan aprovechado de los dineros públicos, tal es así que, se ha fundado la institución denominada Transparencia Internacional, es una organización no gubernamental que se dedica a investigar este tipo de casos y a realizar denuncias a la luz pública, de forma circunstanciada, con nombres y apellidos de todas esas actuaciones que lindan con el delito penal.

En este sentido, la Observación General N.° 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas exhortan a que el principio de transparencia y de rendición de cuentas sean una parte esencial en los programas de la seguridad social de los diferentes Estados, de la misma manera,[74] la Recomendación n.° 202 de la Organización Internacional del Trabajo establece que es importante fundamentar "la gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes"[75] de la seguridad social, así también, formular estrategias para que los ciudadanos se informen sobre los planes y programas que ofrecen las entidades responsables de este derecho.[76] Por último, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se manifiesta que dentro de la esfera del derecho a la libertad de expresión también se comprende "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones"[77] del Estado.

Entonces vemos que la transparencia significa y equivale a la honradez, honestidad y conexión de irrestricto cumplimiento de los derechos y deberes que tienen el seguro social obligatorio para con sus afiliados. Además, este principio estimula la eficiencia y efectividad de la administración, ayuda a mantener su integridad al evitar el riesgo de corrupción, fortalece la confianza del administrado en las autoridades públicas, permite identificar las fortalezas y debilidades del Estado a través del escrutinio ciudadano, entre otros.[78]

En la actualidad, la Asamblea Nacional del Ecuador realizó una reforma a la Ley de Seguridad Social, incluyendo el artículo 1.1 en el cual se hace hincapié al principio de

---

[74] ONU Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación N°19: El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, párr. 70.

[75] OIT Conferencia General, *Recomendación N° 202: Sobre los pisos de protección social*, 14 de junio de 2012, párr. 3, lit. j.

[76] Ibíd., párr. 14, lit. f.

[77] ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, art. 19, num. 2.

[78] Ernesto Villanueva, *Publicidad oficial: transparencia y equidad*, 2.a ed. (México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Fundación para libertad de Expresión, 2010), 246.

transparencia disponiendo que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y sus entidades publiquen de manera anual el manejo financiero-económico en los primeros treinta días de cada ejercicio fiscal, donde el público acceda a los documentos que justifican las diferentes operaciones financieras actualizadas y motivadas.[79]

En referencia al *principio de unidad*, Marco Proaño Maya en su obra jurídica muy conocida llamada Seguridad Social y Sociedad Democrática, señala que "la administración de la seguridad social debe expresarse en la unidad organizacional y normativa para evitar contradicciones y conflictos […] no puede haber discriminación en la protección frente a las contingencias, ni inequidad frente a los mismos derechos consagrados en los diferentes regímenes, que vulneren el principio de la unidad del sistema de seguridad social".[80]

Es muy lógico que será de ineludible obligación del legislador ecuatoriano y de la misma administración y gobierno de la seguridad social dentro del país que debe ser atendida por expertos en la materia, que no se vaya a legislar de manera contradictoria, en desmedro de los derechos e intereses de los usuarios, de los afiliados, y grupos amparados por la seguridad social en un momento determinado, porque ello traería la desorganización institucional.

Conocemos que en la actualidad existen una gran cantidad de resoluciones de carácter administrativa que contemplan virtuales contradicciones entre sí, lo cual debe ser materia de reformas y corrección con el propósito de unificar los criterios de acuerdo con los principios y derechos del sistema de seguridad social, sin menoscabar y disminuir, lo que legalmente le corresponde al Estado, al afiliado y demás personas involucradas, de tal manera que se garantice una organización que haga más eficaz, efectiva y eficiente a la seguridad social en nuestro país.

Respecto del *principio de integralidad*, el autor Alfredo Bowen enseña:

> Integridad. Esta característica se refiere al campo de los beneficios y servicios que presta u organiza la seguridad social […] primeramente debemos determinar que tales beneficios y servicios han de mirar no solo al campo preventivo, sino que también al curativo de las consecuencias de los riesgos acaecidos. Ellos, asimismo, han de abarcar la totalidad de los riesgos sociales que amenazan a los hombres tanto los que miran a la salud, como al aspecto económico, social y cultural.[81]

---

[79] Ecuador, *Ley reformatoria a la Ley de la Seguridad Social para promover la total transparencia de la gestión de los recursos del Instituto Ecuatoriano De Seguridad Social y de todas las entidades de su propiedad*, Registro Oficial, Segundo Suplemento n.° 36, 5 de abril de 2022, art. 1.1.

[80] Proaño Maya, *Seguridad social y sociedad democrática*, 63.

[81] Bowen, *Introducción a la seguridad social*, 104.

En cambio, el autor Javier Hünicken, en relación con este principio, nos indica que el principio de integralidad tiende a la protección de todas las contingencias que acechan al hombre desde el nacimiento hasta la muerte. Entre las contingencias de varada índole que cubre la seguridad social enumera, en primer lugar a los problemas relativos a la salud, en donde se contemplan medidas preventivas, medidas curativas y medidas de recuperación y rehabilitación; en segundo término hace referencia a los beneficios de ayuda familiar, manifestando que el concepto de beneficiario, tiene la tendencia generalizada en todos los países de que incluye a todos los hijos menores, a todos los padres bajo determinadas condiciones; y en tercer lugar, manifiesta que según este principio de integralidad, este se extiende a las prestaciones económicas por vejez, invalidez y supervivencia, en lo cual se incorpora como beneficiarios del causante no solamente a la viuda e hijos sino a otros familiares a cargo del mismo.[82]

Es necesario también expresar que en este principio se halla inmerso el carácter de irrenunciabilidad que tiene estos beneficios; lo cual sería importante que se complemente con el principio del derecho social de intangibilidad y progresividad en el otorgamiento de las prestaciones sociales y beneficios.

Ha sido llamado también este principio como integridad por diferentes autores.

Desde otro punto de vista, los autores Sergio Bachiller, Miguel Berasategui y Juan C. Palmigiano, en su obra jurídica, manifiestan:

> Los principios de integralidad y universalidad son controvertibles, cabe preguntarse si conviene incluir la mayor cantidad de sujetos beneficiarios y de contingencias posibles cuando los recursos disponibles solo permiten asegurar un número proporcional de sujetos y el amparo de algunas contingencias sin afectar el bienestar o la suficiencia del amparo.[83]

Los principios de integralidad y universalidad en la seguridad social, aunque fundamentales, presentan desafíos en su implementación cuando los recursos son limitados. La integralidad sugiere una cobertura amplia de contingencias, mientras que la universalidad implica alcanzar a toda la población; sin embargo, intentar satisfacer ambos principios sin suficientes recursos puede llevar a una protección insuficiente. Esto plantea la necesidad de priorizar de manera estratégica, asegurando que, aunque no se logre abarcar a todos los posibles beneficiarios ni todas las contingencias, el nivel de amparo

[82] Hünicken et al., *Curso de seguridad social*, 45–6.

[83] Sergio Bachiller, Miguel Berasategui, y Juan Palmigiano (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1983), 148.

otorgado sea suficiente y sostenible, evitando así un deterioro en la calidad de las prestaciones.

Además, cabe señalar que la progresividad, tal como la contempla el derecho internacional en materia de derechos económicos y sociales, puede ser viable. Esta permite a los Estados avanzar gradualmente hacia una cobertura más amplia en términos de sujetos y contingencias, en función de sus capacidades económicas y sin comprometer el bienestar de los beneficiarios. Por tanto, lograr un equilibrio pragmático entre estos principios y la sostenibilidad del sistema resulta esencial para preservar la eficacia y suficiencia del amparo proporcionado.

Por tanto, ya hemos dicho que la seguridad social obtiene su financiación de los aportes de los asegurados, la misma que podría ser mayormente respaldada si el gobierno central respetara el presupuesto y reservas económicas que acumula y atesora el IESS para brindar la mayor cobertura posible, y en las mejores condiciones cuantitativas y cualitativas en beneficio de no solamente los afiliados sino del universo de toda la ciudadanía ecuatoriana, hombres y mujeres de toda edad, con sus diferentes necesidades, infortunios y contingencias.

Marco Proaño Maya al referirse a este principio, en forma corta y significativa manifiesta que "el sistema de la Seguridad Social debe procurar la cobertura de todas las contingencias que pueda sufrir la persona en su salud y bienestar económico".[84]

Por consiguiente, la seguridad social, respecto de los principios de integralidad, universalidad y progresividad, a pesar de encontrarse con problemas en su implementación ha efectuado diferentes procesos, procedimientos y mecanismos para cubrir las diferentes contingencias, mediante la creación de diferentes instituciones adscritas al sistema, tales como: dispensarios médicos del seguro campesino, creación de hospitales a nivel nacional con personal altamente calificado; en lo económico, lo relativo a cobertura en préstamos quirografarios, hipotecarios, proyectos de vivienda, entre otros.

El autor ecuatoriano Marco Proaño Maya en su conocida obra jurídica, de una forma breve y bien compendiada, se refiere a lo esencial del *principio de internacionalidad* al expresar: "los Estados deben implementar una legislación uniforme, y promover la firma de convenios y tratados entre Estados, para afianzar los beneficios de la seguridad social".[85] Este principio se vuelca a encontrar la protección universal no solamente a nivel interno, sino también a nivel internacional, para tal efecto contempla

[84] Proaño Maya, *Seguridad social y sociedad democrática*, 64.
[85] Ibíd., 65.

las buenas relaciones interestatales, los convenios, tratados y resoluciones de carácter internacional que acuerden en un momento determinado los Estados a nivel de la seguridad social, a través de un ordenamiento jurídico que comprenda, proteja y abarque al mayor número de seres humanos en un momento concreto e histórico determinado en relación con sus derechos, intereses, beneficios y prerrogativas que emanan del sistema de la seguridad social, lo cual ya depende de todos y cada uno de los países, a nivel regional y continental, porque el sentido de la seguridad social es totalizador en beneficio de todos y todas.

4. Regímenes de afiliación en el seguro social ecuatoriano

El régimen de la seguridad social es el conjunto de normas y reglas que regulan a una entidad, organismo o institución en el campo de lo público o privado aplicado a la seguridad social; a continuación, vamos a tratar de una manera compendiada y sucinta a todos y cada uno de estos regímenes del sistema ecuatoriano.

De acuerdo con el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del IESS [C.D. 625],[86] expedido por el Consejo Directivo que contiene normativa actualizada sobre los regímenes a la seguridad social, conocemos que existen tres tipos en nuestro país, el primero que se halla constando en el Título IV, que trata del Seguro General Obligatorio, en el cual se aborda a los trabajadores con relación de dependencia, los trabajadores de temporada y permanentes de la Industria Azucarera, trabajadores especiales del sector de procesamiento bioacuático, Trabajadores bajo la modalidad contractual a jornada parcial, trabajadores sin relación de dependencia; también se halla la normativa concerniente a los pasantes, becarios o internos rotativos; a continuación tenemos lo relativo a la normativa de las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar y a los profesionales de la cultura y el arte sin relación de dependencia.

Por tanto, el Régimen del Seguro General Obligatorio comprende a todas las personas que perciben ingresos económicos por la ejecución de una obra, la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella, en el cual también se encuentran detallados en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social.[87]

---

[86] Ecuador, *Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*, Registro Oficial 403, Cuarto Suplemento, 4 de marzo de 2021.

[87] "a) el trabajador en relación de dependencia, b) el trabajador autónomo, c) el profesional en libre ejercicio, d) el administrador o patrono de un negocio, e) el dueño de una empresa unipersonal, f) el menor trabajador independiente, g) las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado; y, h) las demás personas obligadas a la afiliación al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes o decretos especiales".

Esta normativa establece que el Seguro General Obligatorio protegerá a las personas afiliadas, en casos de "enfermedad; maternidad; riesgos del trabajo; vejez, muerte, e invalidez, discapacidad; cesantía y seguro de desempleo".[88] En tal sentido, los órganos de gestión, especializados en el aseguramiento de las contingencias y del derecho de prestaciones son: "la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar; la Dirección del Sistema de Pensiones; la Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo; y, la Dirección del Seguro Social Campesino".[89]

Seguidamente la normativa señala la afiliación al Régimen del Seguro Social Campesino, en el cual se determina que los beneficiarios directos son "el jefe de familia, su cónyuge o conviviente con derecho, y sus hijos y familiares que viven bajo su dependencia, acreditados al momento de la afiliación o en algún otro momento anterior a la solicitud de prestación con una antelación no menor de tres (3) meses".[90] En este régimen se puede acceder a las "prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte".[91] Así también, son sujetos de protección de este régimen especial aquellos trabajadores que se dedican a la pesca artesanal.

Es indispensable indicar que para ingresar a este régimen especial se debe aplicar la encuesta familiar, que deberá contener toda la información de los miembros del hogar, que deberá ser elaborada por el Coordinador o Responsable de la Unidad Provincial del Seguro Social Campesino.

Las afiliaciones a este Régimen Especial, se registrará en el sistema informático del IESS o en los mecanismos que establezca esta institución, para cuyo efecto se emitirá la calificación de la encuesta familiar y la determinación del pago del aporte diferenciado de la familia campesina o pescador artesanal, registro que se podrá realizar de forma independiente o por intermedio de la organización respectivas. Sin embargo, serán sancionados aquellos afiliados, miembros de la familia protegida, correspondientes a este régimen, cuando hayan incurrido en incumplimiento de pago de sus aportaciones ya sea sometidos al pago mensual o al pago anual, según se les haya aprobado, con el egreso de la organización campesina incorporada o del jefe de familia.[92]

Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 2.

[88] Ibíd., art. 3.

[89] Ibíd. art. 21.

[90] Ibíd. art. 128.

[91] Ecuador, *Constitución*, art. 373.

[92] Ecuador, *Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*, art. 110.

El Régimen Especial del Seguro Voluntario, según la Ley de Seguridad Social, comprende y está definido de la siguiente manera: "El IESS aceptará la afiliación voluntaria de toda persona mayor de edad no comprendida entre los sujetos obligados del artículo 2 que manifieste su voluntad de acogerse a este régimen y cumpla los requisitos y condiciones señalados en el Reglamento General de esta Ley".[93]

Se debe anotar que pueden afiliarse voluntariamente, todas las personas que tengan ingresos sin relación de dependencia o independientes-autónomos, así también ecuatorianos residentes en el extranjero y extranjeros domiciliados en el Ecuador que tengan carné de refugiado emitido en nuestro país, presentando su aviso de entrada a través del portal web del IESS.

La Ley de Seguridad Social dispone que el afiliado deberá pagar los aportes fijados por el IESS sobre los ingresos que realmente perciba, lo cual podrá ser verificado por esta entidad, esto con el fin de conocer la cuantía de los ingresos realmente percibidos. "Es necesario indicar que estos aportes se pagarán sobre valores inferiores al salario mínimo de aportación".[94]

La afiliación voluntaria constituye una noble y sugerente aspiración que tiene el Estado a través del IESS, para que la mayoría de ecuatorianos y extranjeros que tengan la posibilidad de afiliarse y de gozar de las prestaciones que ofrece el IESS, se debe aclarar que existe afiliación voluntaria a tiempo completo o parcial, pero en ambos casos para pagar los aportes fijados por esta entidad, se deberá tomar en cuenta siempre al monto del salario básico unificado; debiendo aplicarse en el segundo caso el proporcional del salario, para fines de descuento de forma proporcional.

Se conoce que el aportante puede dar por terminado la afiliación voluntaria, lo cual en lo posterior no puede ser obstáculo para reingresar nuevamente a este tipo de afiliación y volver a obtener el acceso a las prestaciones que ofrece el IESS.

En el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se ha dejado de tratar respecto del seguro social correspondiente a los artesanos, que como se comprenderá ellos por su situación y condición de ser un sector laboral sui generis, están regidos por la Ley de Defensa del Artesano y sus respectivos reglamentos, pues no reconocen el pago de determinados haberes e indemnizaciones laborales, tales como: remuneraciones adicionales, fondos de reserva, horas suplementarias y extraordinarias.

---

[93] Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 152.
[94] Ibíd., art. 153.

Por tanto, en lo referente al derecho del seguro social las normativas respectivas se encuentran incorporadas y vigentes en la Ley de Defensa del Artesano a partir del artículo 19 al 22 todo aquello relativo a las prestaciones que reconoce y cancela a los maestros, operarios y aprendices del trabajo artesanal, cuando ocurrieran infortunios y contingencias que de un momento a otro, de una manera imprevista o repentina se suscitan en sus relaciones laborales artesanales dentro o fuera de sus talleres, siendo estas prestaciones que se reconoce y paga, como ocurre con los demás regímenes de la seguridad social, y que son comunes, a saber "el seguro de enfermedad y maternidad; el seguro de invalidez, vejez y muerte; el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades del trabajo".[95]

Es de indicar que según disposición del artículo 20 de la Ley de Defensa del Artesano en vigencia, las prestaciones de estos seguros anteriormente enunciados serán las mismas que otorgue el IESS a sus actuales afiliados.

Por tener capital importancia para identificar a las personas que están protegidas por el seguro social artesanal, tenemos que manifestar que de conformidad con la Ley de Fomento Artesanal en vigor, "la protección del seguro social artesanal se extenderá a los trabajadores que integran el grupo familiar, inclusive el cónyuge del artesano dueño del taller o autónomo, pero siempre y cuando preceda calificación del IESS",[96] siendo necesario el que para hacerse acreedor a la protección de este seguro "el interesado exhiba y presente la copia certificada del Acuerdo de Concesión de Beneficios o la calificación del artesano otorgado por la Junta Nacional de Defensa del Artesano".[97]

De igual manera, es fundamental referirnos al seguro que protege a los trabajadores de la construcción cuya normativa se encuentra en la Ley de Seguridad Social desde el artículo 143 al 151, en vigencia, concerniente a los lineamientos de su política se dispone que todos "los trabajadores de la construcción sean permanentes, temporales, ocasionales o a prueba serán afiliados obligatoriamente al seguro social y estarán protegidos por el Seguro Social Obligatorio".[98]

La Ley de Seguridad Social señala que los trabajadores de la construcción son personas que prestan servicios o ejecutan obras directamente, ya sea por medio de contrato de trabajo verbal o escrito en la edificación de inmuebles. En esta disposición se

---

[95] Ecuador, *Ley de Defensa del Artesano*, Registro Oficial 71, 23 de mayo de 1997, art. 19.
[96] Ecuador, *Ley de Fomento del Artesano*, Registro Oficial 446, 29 de mayo de 1986, art. 22.
[97] Ibíd., art. 23.
[98] Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 143.

hace una excepcionalidad, en el sentido de que no serán protegidos aquellos trabajadores que solo realizan reparaciones locativas con duración menor a treinta días.[99] Además, el empleador, deberá remitir al IESS el valor correspondiente al fondo de reserva que constituye "la doceava parte del salario percibido por el trabajador".[100]

Una vez que hemos realizado la exposición en apretada síntesis de los regímenes de la seguridad social existentes en el Ecuador, a través del IESS, nos vemos avocados a tratar acerca de un tema específico que se compagina con el título de nuestra tesis cual es el derecho de la seguridad social que les asiste a los docentes populares comunitarios, de cuya historia de manera sintética ya se tratará en el siguiente apartado al referirnos a la sentencia dictada por la Corte Constitucional, en tal virtud nos remitimos a aquellos pasajes.

Debemos recordar que por ejemplo, el docente popular comunitario, por las características intrínsecas de la actividad y el servicio que prestaban a la sociedad ecuatoriana, necesariamente debieron estar protegidos por el Régimen del Seguro General Obligatorio, en vista de que para la prestación de sus servicios siempre tienen que hacerlo de conformidad con la relación de dependencia laboral propiamente dicha, tal y como ocurre con cualquier trabajador en el ámbito público o privado, debiendo destacar que el docente popular en su vínculo contractual de trabajo sea este escrito o verbal tiene que cumplir con determinada jornada y horario de trabajo, como es obvio acatar las instrucciones, órdenes y disposiciones emanadas del Ministerio de Educación, mediante programas y planes que deben ser cubiertos durante el años lectivo.

Por ser precisamente la educación o instrucción pública un derecho humano y un servicio social que se presta por parte de la sociedad y del Estado en beneficio de los asociados y gobernados para que se puedan integrar al proceso civilizatorio con conocimientos básicos y suficientes en determinadas ramas de actividad, que han sido dedicadas por sobre todo al mejoramiento económico social de determinadas agrupaciones y sectores sociales que por diferentes razones no han podido insertarse en la educación oficial, convencional y continua, por consiguiente, los docentes comunitarios se encontrarían dentro del Régimen del Seguro General Obligatorio, esto al ser un derecho y obligación del Estado Social ecuatoriano.

[99] Ibíd., art. 144.
[100] Ibíd., art. 149.

5. Los educadores comunitarios y su afectación a la seguridad social

En este apartado, se llevará a cabo un análisis de la educación popular en América Latina, explorando sus antecedentes históricos, definición y características fundamentales. Además, se examinará la situación de los educadores populares comunitarios en Ecuador, enfocándose en su relación con el derecho a la seguridad social en el Ecuador y la normativa que los protege.

5.1. La educación popular

En América Latina la educación popular [EP] "se constituye en una práctica educativa construida históricamente, de acuerdo con los diferentes contextos sociales, políticos, económicos y culturales",[101] en este sentido, Oscar Jara señala a la EP "como un fenómeno sociocultural y concepción educativa presente en diversas prácticas educativas informales, formales y como parte de políticas públicas que aporta a un paradigma educacional latino americano alternativo, pero a la vez poco sistematizado".[102]

La educación popular inicia aproximadamente en la segunda mitad del siglo XX, con los movimientos políticos y sociales de la época, subsiguientemente, con la revolución cubana en el año de mil novecientos cincuenta y nueve, se desarrolla un socialismo que cuestiona dogmas de la sociedad, asimismo, surge la teología de la liberación y se produce la crisis del modelo soviético; en este contexto se configuró la educación popular junto con otros campos de las ciencias sociales que se vieron influenciadas por el marxismo que permitieron organizar nuevas alternativas desde el pueblo.

A partir de las décadas de los sesenta y setenta, emerge en Sudamérica un discurso educativo diferente al tradicional cuyo precursor fue el pedagogo brasileño Paulo Freire, que inició con una nueva metodología para la alfabetización de personas adultas en Brasil,[103] en sentido estricto no lo señalaba como educación popular, sino que utilizaba

---

[101] Jessenia Rivera Ortega, *La educación popular, una alternativa para educar en derechos humanos: el caso de Puerto Rico* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Corporación Editora Nacional, 2012), 17.

[102] Oscar Jara Holliday, "La educación popular latinoamericana: historia y claves éticas, políticas y pedagógicas", *Revista de Sociología*, nº 28 (2019): 127.

[103] El método freireano de alfabetización se desarrollaba en tres fases: el estudio del contexto, la selección de palabras del vocabulario descubierto y el proceso real de alfabetización, esta última abarcaba tres subfases: las sesiones de motivación, el desarrollo de materiales de enseñanza y la alfabetización propiamente dicha K. O. Ojokheta, "La metodología de Paulo Freire para la enseñanza de la alfabetización", *DVV International*, 2007, párrs. 5–7, https://www.dvv-international.de/es/educacion-de-adultos-y-

otras formas de expresarla como "educación liberadora, educación para la libertad, educación concientizadora".[104] Freire manifiesta que "enseñar no es transferir conocimientos, sino crear las posibilidades para su producción o construcción, […]. Esto supone que el oprimido descubre por él mismo cuál es la realidad exterior y su contexto social".[105]

Posteriormente, con la revolución sandinista [1979] "la educación popular alcanza niveles de política pública en Nicaragua, se multiplican experiencias y diversifican temáticas en América Latina y el Caribe. Se impulsa la formación de educadores populares [...] generándose plataformas como el Programa Alforja en Mesoamérica, redes continentales como el CEAA y la red feminista REPEM".[106]

A la postre, en México se inicia el levantamiento indígena zapatista [1994], y en Brasil el Movimiento Sin Tierra, promueven nuevos procesos educativos con el fin de fortalecer su cultura y autonomía, en este mismo periodo se impulsan cumbres mundiales, nace el Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe [CEAAL-1982] y el Foro Social Mundial [2001] como "expresión de los movimientos sociales globales en el marco del pensar global y actuar local. El debate sobre los paradigmas emancipatorios que orientan los sentidos de la educación popular en contextos políticos progresistas y conservadores […]".[107]

En este sentido, la educación popular es el conjunto de procesos formativos y educativos, capaces de ayudar al desarrollo humano y organizativo de la clase popular, con el fin de transformar el sistema social mediante la participación, la reflexión continua y el diálogo. Además, se fundamenta en la concepción de que el conocimiento no es simplemente un bien que se traslada de un docente a un estudiante, sino que se constituye colectivamente a través de la interacción social y la experiencia práctica de las personas.

Entre las características principales de la EP se destaca que "responde a necesidades e intereses populares; busca coadyuvar al logro de objetivos; brinda contenidos populares; asume un enfoque popular; selecciona metodologías adecuadas;

---

desarrollo/ediciones/ead-692007/el-decimo-aniversario-de-la-muerte-de-paulo-freire/la-metodologia-de-paulo-freire-para-la-ensenanza-de-la-alfabetizacion.

[104] Gabriela Moncayo, "La Educación Popular como alternativa política de resistencia frente a la reproducción de estructuras y prácticas dominantes" Caso de estudio: INEPE (Instituto de Investigación, Educación y Promoción Popular del Ecuador)" (tesis de pregrado, PUCE, 2011), 54.

[105] Patricia Gonzalez, "La Educación Popular de Paulo Freire: una pedagogía alternativa", *Emagister*, párr. 2, accedido 9 de diciembre de 2021, https://www.emagister.com.co/blog/la-educacion-popular-de-paulo-freire-una-pedagogia-alternativa/.

[106] Jara Holliday, "La educación popular latinoamericana", 129.

[107] Ibíd.

promueve conocimientos, actitudes y habilidades; avanza en un proceso de auto-evaluación; control del mismo pueblo, consciente y organizado".[108] Asimismo, la EP se fundamenta en valores y principios como la colaboración, confianza, coherencia, unión, organización y síntesis cultural.

5.2. Normativa que rige a la educación popular comunitaria

La educación popular o liberadora como planteaba Paulo Freire, despierta procesos de concientización desde la persona hacia el contexto socio-económico y político, en esta relación se juegan todas las experiencias de las naciones pobres de Latinoamérica y de otros países del tercer mundo, pues "la educación no debe ser el espacio hegemónico, privado, del odio y egoísmo, sino de la alteridad, del encuentro con el otro y del compartir",[109] es decir, de una educación comunitaria y/o popular, en donde prime la participación horizontal del educando y del educador.

En Ecuador, el derecho a la educación ha sido dispuesto en todas las constituciones del país desde su fundación, aunque, el paradigma de la educación popular se consolida en el siglo XX, con la presidencia del Dr. Carlos Julio Arosemena en 1945, el cual impulsó la alfabetización, dado que el analfabetismo en el país era de aproximadamente "el 32,4% , este proceso, se practica con el apoyo de maestros fiscales y en especial con personas de la comunidad, asumiendo el Ministerio de Educación el pago […] de S/80,00 sucres mensuales a los maestros fiscales de primaria, adicionales a su sueldo y a los maestros de la comunidad [docentes comunitarios o populares], que no tenían nombramiento, se les pagaba una irrisoria remuneración".[110] Sin embargo, a estos últimos docentes nunca se les afilió al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Posteriormente, la EP se fortalece con la alfabetización de jóvenes y adultos a través de la educación a distancia[111] que inicia la Iglesia Católica en 1962 mediante la creación de las Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador [ERPE], subsiguientemente, en el año de 1972, la Federación Shuar y la Misión Salesiana crean el

---

[108] Equipo de autoeducación, "Educación popular: la edad de sus participantes y las formas que asume", en *Educación popular en América Latina* (Lima: CIESPAL, 1982), 108.

[109] CIESPAL-OEA, *Educación Popular en América Latina* (Quito: CIESPAL, 1986), 23.

[110] Ecuador Corte Constitucional, "Amicus Curiae Dra. Esperanza Andrango", párr. 2.

[111] "El estudio a distancia es un aprendizaje sustentado en métodos en los que, debido a la separación física de los estudiantes y profesores, la fase interactiva; así como la preactiva, de la enseñanza se realiza mediante elementos impresos, mecánicos o electrónicos" Holmberg Börje, *Educación a distancia: Situación y perspectiva* (Buenos Aires: Kapelusz, 1985), 11.

Sistema Radiofónico de Educación Bicultural Shuar [SERBISH] para atender a las comunidades de Morona Santiago, posteriormente, en Quito y Guayaquil en 1974 nace el Instituto Radiofónico Fe y Alegría [IRFEYAL]. Posteriormente, en 1976 los hermanos Maristas con el fin de atender a la profesionalización de los educadores crean la Universidad de Loja en modalidad abierta. Así también, se unen a la educación a distancia la Radio Latacunga [1981] y Radio la Voz del Upano [1983].[112] Adicionalmente los Centros de Educación a Distancia eran regidos por la Dirección Nacional de Educación Popular Permanente.

Para el año de 1993, el estipendio de los docentes populares, "llegó a la cantidad de S/25.000,00 sucres, pagos que se realizaban con los remanentes del presupuesto de los sueldos del magisterio; ante estas injusticias y atropellos",[113] se crea el 10 de junio de 1996 la Ley de Bonificación para los Educadores Comunitarios, dada en el Registro Oficial en el Suplemento Nro. 963, esta normativa dispone que se acogerán los docentes de "las áreas de educación básica popular, ciclo diversificado popular, capacitación ocupacional y formación profesional",[114] que tienen como función enseñar a niños, jóvenes y adultos que no han ingresado a la educación regular.

En el artículo 1 de la ley, se dispone que los docentes que prestan sus servicios en "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".[115] Asimismo, en el artículo 2 se determina que no constituirá pluriempleo para el caso de "los profesores fiscales que 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".[116]

Posteriormente, la remuneración de los educadores populares o comunitarios, fue incrementándose gradualmente, "hasta el valor de un millón de sucres, que con la dolarización en el año 2.000, se transformó en $40,00 dólares norteamericanos mensuales, cantidad inferior a la mitad del salario mínimo vital de aquel entonces, por

[112] Mario Abril Freire y Estuardo Reza Espinoza, *Manual de educación a distancia* (Quito: El búho, 1991), 20–21.
[113] Ecuador Corte Constitucional, "Amicus Curiae Dra. Esperanza Andrango", párr. 3.
[114] Ecuador, Congreso Nacional, *Ley 122*.
[115] Ibíd., art. 1.
[116] Ibíd., art. 2.

esta razón y ante […] reclamo, el 1ro de enero del año 2002, se incrementa la bonificación a $80 dólares mensuales" [117] y "luego de $120 a $150 dólares americanos mensuales, hasta el año 2014",[118] según la Resolución SENRES- 2005-0099.

Subsiguientemente, el Ministerio de Educación [MINEDUC] mediante Acuerdo Ministerial No. 264 de 18 de agosto de 2008, reconoció el aporte de los educadores populares comunitarios, no obstante, en el artículo 3 se prohibía que se contrate a "Los educadores comunitarios que tengan presentadas demandas laborales en contra de este Ministerio, así como pliegos de peticiones en las Inspectorías del Trabajo del País".[119] En lo posterior, el señor Manuel Maigua demanda la inconstitucionalidad de este artículo el 25 de agosto de 2009, pero el MINEDUC reforma esta norma con el Acuerdo Ministerial n.° 0056-10 del 1 de febrero de 2010, por tanto, la sentencia de la Corte Constitucional emitida el 13 de septiembre del 2017, negó la acción pública de inconstitucionalidad.[120] Y en el año 2014, mediante Acuerdo Ministerial 0015-14 publicado el 3 de febrero se cerraron las Direcciones Provinciales de Educación, al igual que los programas de Educación Popular y Comunitaria.[121]

La Ley Orgánica de Educación Intercultural [LOEI], promulgada el 31 de marzo de 2011, introdujo cambios significativos en la regulación de los educadores comunitarios en Ecuador, derogando normativas anteriores como la Ley 122 de bonificación a docentes populares y el Acuerdo Ministerial 264. En su Disposición Transitoria Trigésima Octava a Cuadragésima, la LOEI estableció que los educadores comunitarios que obtuvieran un título profesional y cumplieran con los requisitos de ingreso al magisterio fiscal podrían participar en concursos de méritos y oposición, equiparando sus condiciones a las de los docentes regulares.[122] Esto implicó un avance en la profesionalización de este sector educativo.

Posteriormente, en reforma legal introducida en el año 2021 a esta norma, la Disposición Transitoria Cuadragésima Tercera de la LOEI desarrolla el mandato constitucional de garantizar la seguridad social a los educadores comunitarios, estableciendo mecanismos administrativos y plazos perentorios para su cumplimiento. En

---

[117] Ecuador Corte Constitucional, "Amicus Curiae Dra. Esperanza Andrango", párr. 4.

[118] Ecuador SENRES, *SENRES- 2005-0099*, Registro Oficial 160, Suplemento, 7 de diciembre de 2005, art. 1-2.

[119] Ecuador MINEDUC, *Acuerdo Ministerial n.° 264*, 18 de agosto de 2008, art. 3.

[120] Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia", *Caso n. °: 0034-09-IA*, 17 de septiembre de 2017.

[121] Ministerio de Educación, Coordinación Zonal 1 Educación, *Oficio Nro. MINEDUC-CZ1-2025-00212-OF*, 22 de abril de 2025.

[122] Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*, Registro Oficial 754, 26 de julio de 2012, art. 290, num. 5.

particular, dispuso que, dentro de un plazo de 60 días, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el Ministerio de Educación debían regularizar el pago de los aportes patronales adeudados, con base en las glosas emitidas por incumplimientos previos (oficios 13111700-362 y 13111700 R-9440).[123] Asimismo, se estableció la obligación de cancelar los valores morosos y realizar los traspasos presupuestarios correspondientes, bajo pena de destitución para las autoridades que incumplan dicha disposición. Adicionalmente, se contemplaron figuras como los convenios de purga de mora patronal,[124] y la posibilidad de acreditar la relación laboral mediante declaraciones juramentadas en caso de falta de documentación, aunque con responsabilidad penal en caso de falsedad (perjurio).

Esta normativa refleja un esfuerzo por superar la precarización histórica de los educadores comunitarios, aunque su efectividad obedeció de la capacidad institucional para cumplir los plazos y procesos. La inclusión de intereses moratorios y la facultad del IESS para ejecutar cobros coactivos buscaron disuadir la mora patronal. No obstante, la persistencia de trabas burocráticas y la dependencia de ajustes presupuestarios plantearon desafíos en la implementación, dejando en duda la materialización oportuna de estos derechos.

En síntesis, la LOEI representó un avance significativo en el reconocimiento de los derechos laborales y de seguridad social de los educadores comunitarios, al establecer un marco jurídico más equitativo y garantista, pero su aplicación demandó una coordinación interinstitucional y un control riguroso, tal como lo evidencian los mecanismos coercitivos y sancionatorios incorporados en la ley. Por tanto, este escenario invita a reflexionar sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de seguimiento y control, a fin de asegurar que las disposiciones normativas no se conviertan en meras declaraciones programáticas, sino en herramientas efectivas para la protección de los derechos de los educadores comunitarios.

5.3. Situación actual de los educadores populares comunitarios

Desde el año 2006 los educadores populares comunitarios solicitaron su afiliación al seguro social, por lo que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social inició la

[123] Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Intercultural*, Registro Oficial 417, Suplemento, 31 de marzo de 2011, Disposición Transitoria Cuadragésima Tercera.

[124] Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 91.

investigación pertinente, emitiendo glosas, luego títulos de crédito en contra del Ministerio de Educación,[125] esto correspondiente a 13 provincias al no afiliar a los educadores populares, se estima que estos valores ascienden a más de treinta millones de dólares.[126]

Posteriormente, varios educadores interponen acciones judiciales en contra del MINEDUC,[127] en tal virtud, el IESS suspende los procesos coactivos, al tenor de lo prescrito en el inciso segundo del artículo 286 de la Ley de Seguridad Social "en los casos de controversia entre empleador y trabajador sobre el derecho a la afiliación por la naturaleza de la relación contractual, el IESS suspenderá todo procedimiento administrativo relativo a la afiliación y al cobro de aportes, hasta que la justicia ordinaria determine mediante sentencia ejecutoriada si existe relación laboral".[128]

Por lo expuesto, los trabajadores de la educación y demandando más protección social, iniciaron múltiples procesos judiciales con la finalidad de reivindicar sus derechos laborales; entre ellos cobra trascendencia la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia [juicio No. 294-2010], la misma que se derivó a la Corte Constitucional mediante la acción extraordinaria de protección en Sentencia No. 029-16-SEP-CC dentro de la causa 1200-13-EP.

Seguidamente, los docentes con la sentencia ya ejecutoriada y junto a la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología [CECCYT] conformaron una mesa de trabajo técnica interinstitucional e intersectorial para elaborar el proyecto de reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural [2021] en donde se incorpora la Disposición Transitoria Primera sobre el Derecho a la Seguridad Social de este grupo importante de educadores.

De igual manera, por iniciativa de algunos legisladores se incluyó en la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, la Disposición Transitoria Décimo Sexta, donde se dispone que el Ministerio de Educación realice un catastro de los docentes comunitarios y lo presente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con el fin de cumplir la sentencia de la Corte Constitucional. Este proceso, también señalado en

---

[125] Ecuador Corte Constitucional, "Amicus Curiae Dra. Esperanza Andrango", párr. 15.

[126] Ecuador Asamblea Nacional, "Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa de la décima sexta disposición transitoria de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria", *Asamblea Nacional*, 2020, 5, http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c5e72b95-45d8-4b03-9e8e-26b932861ae3/2020-02-11-alcance-mas-pp-rtello.pdf.

[127] CECCYT, "Informe para segundo debate de la Ley Orgánica de Educación Intercultural de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología" (Asamblea Nacional CECCYT, Quito, 2020), 14.

[128] Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 286.

las reformas a la LOEI, dispuestas en el Registro Oficial nro. 434, de fecha 19 de abril de 2021, establecieron un plazo perentorio de sesenta días para la realización del catastro nacional. Como resultado de esta disposición normativa, el Ministerio de Educación identificó "un total de 11.090 nuevos casos de educadores comunitarios a nivel nacional; de los cuales, 3.999 cumplen con todos los requisitos documentales para continuar con el proceso que garantice su derecho a la seguridad social".[129]

No obstante, el 11 de mayo de 2021, Luis Bustos demandó la inconstitucionalidad de la Ley Reformatorio a la Ley Orgánica de Educación Intercultural [LOEI], misma que dio origen al caso Nro. 32-21-IN, posteriormente, el 13 de mayo de 2021, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [caso Nro. 34-21-IN], también demandó por razones de forma y de fondo la ley antes señalada, dentro de la acumulación de este caso se encontraba la disposición transitoria primera [LOEI] sobre el derecho a la seguridad social de los educadores comunitarios, en este contexto, la Corte Constitucional dicta sentencia el 11 de agosto de 2021 y declara la constitucionalidad de la Ley reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, con excepción del régimen de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación señalados en esta norma.

Por consiguiente, el Ministerio de Educación mediante un comunicado oficial del 11 de octubre de 2021 informó que ese día "se realizó el pago de las obligaciones pendientes de aportes y fondos de reserva a educadores comunitarios y populares, garantizando así su derecho a la seguridad social".[130]

A la postre, el 7 de enero de 2022, se presenta una nueva acción de inconstitucionalidad ahora por parte del señor Santiago Ruiz, por el fondo de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOEI, esto con respecto a la disposición transitoria primera incisos noveno y décimo referente al derecho a la seguridad social de los educadores comunitarios, la cual derivará en la verificación de los documentos y registros que posea tanto el Ministerio de Educación como el IESS, y la transitoria vigésima octava, que disponía la reincorporación de docentes que fueron despedidos durante la emergencia

[129] Ecuador Asamblea Nacional, "Informe comisión técnica sobre educadores comunitarios", Asamblea Nacional, 2021, 24, http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic4NzcxOGRkYS0wYzkyLTQ0NWItOWUyYS0wNTJiMGI3Nzc4ODAucGRmJ30=.

[130] Ministerio de Educación, "Se realizó el pago de las obligaciones pendientes de aportes y fondos de reserva a los educadores comunitarios y populares", *Ministerio de Educación*, 11 de octubre de 2021, https://educacion.gob.ec/comunicado-oficial-se-realizo-el-pago-de-las-obligaciones-pendientes-de-aportes-y-fondos-de-reserva-a-los-educadores-comunitarios-y-populares/#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Educaci%C3%B3n%20y,los%20educadores%20comunitarios%20y%20populares%E2%80%A6%E2%80%9D.

sanitaria por el COVID-19, asimismo, solicita la suspensión provisional de las normas demandadas, señalando como normas vulneradas de la Constitución los artículos 33, 82, 226, 228, 326 y 327.

El 3 de junio de 2022, la Corte Constitucional asumió el conocimiento y aceptó para su tramitación la acción pública de inconstitucionalidad, designada con el número 3-22-IN. En esa misma resolución, rechazó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas. Hasta el momento, las instituciones involucradas han presentado sus respectivos pronunciamientos, y se han recibido varios escritos de *amicus curiae* por parte de organizaciones sociales vinculadas al ámbito educativo. No obstante, la audiencia correspondiente aún no se ha llevado a cabo.

Posteriormente, el 6 de diciembre de 2023,[131] el Ministerio de Educación formuló una consulta a la Procuraduría General del Estado para determinar desde qué fecha deben calcularse los intereses, multas y demás obligaciones que dicha cartera de Estado debe pagar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en concepto de aportes y fondos de reserva a favor de los educadores comunitarios o populares. Mediante oficio de 15 de diciembre de 2023, la Procuraduría respondió que, conforme a lo establecido en los artículos 93 y 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dichos valores deben calcularse a partir del 12 de octubre de 2021.[132]

En cumplimiento de este mandato, el Ministerio de Educación informó el 18 de julio de 2024, la ejecución de medidas específicas para regularizar esta deuda histórica, tales como: cancelación de USD 1.3 millones en glosas pendientes (período 2014-2024), establecimiento de mesas técnicas con la Asamblea Nacional y el IESS para resolver demandas colectivas, gestión administrativa para evitar sanciones por incumplimiento de fallos judiciales, y presentación de recursos legales ante el IESS para proteger el acceso de los docentes a servicios del BIESS e IESS. Adicionalmente, las Entidades Operativas Desconcentradas están ajustando sus partidas presupuestarias, con plazo hasta el 19 de julio, para cubrir estas obligaciones, mientras que aquellas con limitaciones financieras han solicitado al Ministerio de Economía y Finanzas los recursos necesarios, con fecha límite al 31 de agosto de 2024.[133]

---

[131] Ministerio de Educación, *Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF*, 6 de diciembre de 2023.

[132] Procuraduría General del Estado, *Oficio Nº 04850*, 15 de diciembre de 2023.

[133] Ministerio de Educación, "Ministerio de Educación gestiona el pago de obligaciones patronales al IESS", *Ministerio de Educación*, 18 de julio de 2024, https://educacion.gob.ec/ministerio-de-educacion-gestiona-el-pago-de-obligaciones-patronales-al-iess/.

El Ministerio de Educación y Cultura anunció en noviembre de 2024, que se procede con "la consecución del pago de USD 33.2 millones en mora patronal, una deuda histórica destinada a 6.451 educadores comunitarios".[134] Esto significa que, tras dieciséis años de espera, los docentes podrán acceder a los beneficios de la seguridad social ecuatoriana.

No obstante, en la provincia de Manabí se ha identificado una problemática particular derivada de procesos administrativos y judiciales deficientes. Un fallo judicial emitido con anterioridad, si bien benefició a un grupo específico de demandantes, generó consecuencias adversas para aproximadamente 400 educadores comunitarios debido a asesoría jurídica inadecuada, situación que les ha impedido acceder a los beneficios correspondientes. Esta circunstancia ha afectado particularmente a la comunidad educativa del Distrito 13D01 Portoviejo, limitando su acceso a prestaciones sociales como los préstamos quirografarios del IESS durante varios años.[135]

Como medida de remediación, se ha procedido al cumplimiento de estas obligaciones con 176 educadores comunitarios de Manabí, acción que contribuirá a subsanar progresivamente la mora patronal en el distrito mencionado. El Ministerio de Educación, en ejercicio de sus competencias, mantiene el compromiso institucional de garantizar los derechos laborales y sociales de este colectivo profesional, mediante la implementación de mecanismos administrativos y jurídicos adecuados.[136]

Además de este pago significativo, el Ministerio de Educación ha informado sobre la asignación de recursos adicionales "en marzo de 2025, con $7.1 millones destinados al pago de 592 educadores comunitarios y 3.300 profesionales de la educación de Manabí".[137] Estos movimientos sugieren una continuidad en los esfuerzos del gobierno por resolver las obligaciones pendientes con el sector educativo. Por tanto, el reconocimiento pleno del derecho a la seguridad social para los educadores populares no

---

[134] Ministerio de Educación, "Noboa hizo justicia para los educadores comunitarios: el Gobierno liquidó una deuda patronal de 16 años con usd 33,2 millones", *Ministerio de Educación*, 19 de diciembre de 2024, párr. 1, https://educacion.gob.ec/noboa-hizo-justicia-para-los-educadores-comunitarios-el-gobierno-liquido-una-deuda-patronal-de-16-anos-con-usd-332-millones/.

[135] Ministerio de Educación, "Coordinación Zonal 4 de Educación informa sobre pago histórico a educadores comunitarios y situación en Manabí", *Ministerio de Educación*, 2024, párr. 3–4, https://educacion.gob.ec/coordinacion-zonal-4-de-educacion-informa-sobre-pago-historico-a-educadores-comunitarios-y-situacion-en-manabi/#:~:text=Informamos%20a%20la%20comunidad%20educativa,educadores%20comunitarios%20a%20nivel%20nacional.

[136] Ibíd., párr. 5.

[137] Ministerio de Educación, "Respuesta a inquietudes y acciones implementadas en el sistema educativo", *Ministerio de Educación*, 19 de marzo de 2025, https://educacion.gob.ec/respuesta-a-inquietudes-y-acciones-implementadas-en-el-sistema-educativo/.

solo es un acto de justicia social, sino también un reconocimiento merecido a su invaluable contribución al sistema educativo ecuatoriano y al desarrollo de una sociedad más equitativa.

En el próximo capítulo, se abordará la jurisprudencia constitucional vinculada con el derecho a la seguridad social, que ha permitido a los educadores comunitarios interponer varios litigios en diversas unidades judiciales y cortes a nivel nacional. Se prestará especial atención a la sentencia N. º 029-16-SEP-CC, dentro del Caso 1200-13-EP de la Corte Constitucional ecuatoriana.

Capítulo segundo
Jurisprudencia constitucional vinculada con el derecho a la seguridad social de educadores comunitarios

1. Análisis crítico de la sentencia n. º 029-16-SEP-CC, Caso 1200-13-EP

El capítulo segundo analiza la sentencia nro. N. º 029-16-SEP-CC, dentro del Caso 1200-13-EP, resuelta por la Corte Constitucional que aborda cuestiones fundamentales relacionados con los derechos laborales de los educadores populares y su inclusión en el sistema de seguridad social, por consiguiente, se detallará los antecedentes del caso, problemas jurídicos y la decisión emitida por los jueces de esta alta Corte.

2. Antecedentes del caso

Como preámbulo de este estudio, se exponen los sucesos cronológicamente detallados con la finalidad de formar un marco conceptual y el desarrollo del proceso origen de la acción extraordinaria de protección a ser analizada.

El presente caso inicia con la demanda propuesta por la señora Amira Janeth Cedeño García en calidad de Procuradora Común de un grupo de educadores comunitarios, acción interpuesta en contra de la Dirección Provincial de Educación de Manabí, del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado, en el cual se reclamó el pago de las remuneraciones y otros beneficios de ley por el tiempo que laboraron un grupo de educadores populares bajo dependencia de la Dirección Provincial de Manabí, este proceso fue signado con el n.° 99-2008. La competencia de este proceso recayó en el Tribual Distrital de lo Contencioso Administrativo n.° 4 de Manabí y Esmeraldas.[138]

Cabe señalar que los docentes comunitarios o populares son aquel "[…] 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

[138] Los beneficios reclamados son: "Diferencias salariales, en atención al tiempo de servicio y a los aumentos progresivos que han realizado las autoridades competentes: décimo tercero, cuarto, quinto y sextos sueldos por cada año de servicios prestados, compensaciones salariales, componentes salariales, fondos de reserva, afiliaciones al IESS, desde el inicio como educadores comunitarios hasta la actualidad".

Ecuador Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 4.-Distrito de Portoviejo, "Sentencia", en *Juicio n.º;* 99-2008", 22 de febrero de 2010, 4.

diversificado populares, centros de formación artesanal, PREDAFORP y promotores […]".[139]

En sentencia de fecha 22 de febrero de 2010, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 4, del Distrito de Portoviejo, acepta la demanda propuesta por los accionantes que no han desistido, disponiendo el pago y el reconocimiento de las pretensiones constantes en su demanda, previa liquidación pericial, además se reconoce la afiliación de los docentes populares al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Posteriormente, el Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado, interpusieron sendos recursos de casación, los cuales fueron aceptados parcialmente, reconociendo solo el derecho a la seguridad social de los educadores populares o comunitarios, al señalar que este grupo de docentes se encuentran regulados bajo la Ley nro. 122 y por tanto, no pueden ser equiparados a un profesor del magisterio nacional, al no haber realizado el concurso de méritos y oposición para ingresar al magisterio, esto mediante el proceso nro. 294-2010, en sentencia de voto de mayoría, de 30 de mayo de 2013, de la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo de los magistrados Dr. Álvaro Ojeda y Dra. Maritza Pérez, casan la sentencia de forma parcial, reconociendo lo siguiente:

> En cuanto a la pretensión de que se reconozcan las diferencias salariales en atención al tiempo de servicios y a los décimos tercero, cuarto, quinto y sexto sueldos por cada año de servicio, compensaciones salarias y fondos de reserva, realizando un profundo análisis y determinando que los educadores comunitarios al no pertenecer a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, no pueden ser equiparados a un profesor del magisterio nacional, por no haber realizado el concurso de méritos y oposición correspondiente y como consecuencia de aquello perciben una bonificación y no un sueldo.[140]

No obstante, en voto salvado del Dr. José Suing, manifiesta que los accionados al ser amparados también por las disposiciones de la Ley Orgánica de Educación, su Reglamento y el Instructivo para la Organización y Conformación de los Establecimientos del Subsistema Escolarizado de Educación Popular Permanente, los educadores son sujetos al régimen de carrera docente y escalafón del magisterio nacional, "por mandato constitucional, tienen derecho a percibir una remuneración justa y a estar afiliados a la Seguridad Social y a recibir todos los beneficios sociales; derecho que no

---

[139] Ecuador, *Ley de Bonificación para Educadores Comunitarios*, Registro Oficial 963, Suplemento, 10 de junio de 1993, art. 1.

[140] Ecuador Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, "Juicio n.° 294-2010", 30 de mayo de 2013.

puede ser condicionado por disposiciones de jerarquía inferior como aquella que establece una bonificación a los educadores comunitarios",[141] por tanto rechaza el recurso de casación.

El derecho a la afiliación a la seguridad social de los educadores populares o comunitarios por parte del Ministerio de Educación, utilizando esta Corte como fundamento que este grupo de docentes se encuentran regulados bajo la Ley Nro. 122 y sus reformas (Ley de Bonificación para educadores comunitarios); y como norma transversal el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social en la que se determina lo siguiente:

> Art. 2.- Sujetos de protección.- Son sujetos de protección del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular:
> a. El trabajador con relación de dependencia […].[142]

Es pertinente señalar que el artículo 1 de la misma norma legal dispone que como principio rector de la seguridad social está la obligatoriedad, que "la prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio […]".[143]

Reconociendo a este grupo de educadores como sujetos de protección, al prestar un servicio de carácter intelectual, le asiste el derecho de solicitar y exigir pertenecer al Seguro Social Obligatorio en calidad de afiliados.

Y a pesar de que los educadores comunitarios que figuran como parte procesal dentro de esta causa no pertenecen a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, no se puede desconocer la existencia de una dependencia laboral de los docentes con el Ministerio de Educación, por lo que se otorga a favor de todos ellos, el derecho a la afiliación de la Seguridad Social.

La Constitución de la República vigente a partir del 2008 en su artículo 11 numeral 6 señala que "todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía",[144] de modo que el derecho a la seguridad social y el derecho al trabajo están íntimamente relacionados y conectados, reconocidos de forma igualitaria constitucionalmente y avalados por instrumentos internacionales, siendo responsabilidad del Estado la plena tutela de estos derechos.

---

[141] Ecuador Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, "Sentencia", en *Juicio n.°* 294-2010", 30 de mayo de 2013, 7.
[142] Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 2.
[143] Ibíd., art. 1.
[144] Ecuador, *Constitución*, art. 11, num. 6.

Dentro de este contexto, entendemos como irrenunciabilidad a la limitación de la propia voluntad, que no permite que uno o más trabajadores se desprenda o renuncie a un derecho que le corresponde por ley, en especial aquellos que procuran su protección y su vida digna.

En esta misma norma se señala que la Seguridad Social está bajo responsabilidad del IESS, siendo el encargado de ejecutar las prestaciones a sus afiliados, aplicando la relación entre derechos de la que ya hablamos en líneas anteriores, diremos que el Ministerio de Educación tiene por obligación patronal afiliar a sus educadores comunitarios, ya que se trata de un derecho constitucional y vulnerarlo sería un retroceso a la evolución que en este sentido ha operado en nuestro país, violentando la progresividad y favorabilidad de derechos que dispone la Constitución en concordancia con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto en el Informe IV de la Conferencia Internacional del Trabajo No. 101 de 2012 que hizo alusión a los Pisos de Protección Social para la Justicia Social y una Globalización Equitativa, señala en el numeral 2.1 Cobertura de la población, párrafo 42, establece:

> El derecho humano a la seguridad social consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos fue reconocido y reafirmado en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011, al igual que el compromiso de la OIT de lograr seguridad social adecuada para todos, de conformidad con su mandato constitucional. Con ello se establecía el objetivo de la cobertura universal como un principio esencial sobre el que deberían fundarse y hacia el cual deberían encaminarse las estrategias nacionales para extender la seguridad social.[145]

Bajo este argumento, el derecho humano, denominado seguridad social, es inherente a todos los docentes comunitarios, y no es justificable la diferenciación del régimen educativo con los docentes fiscales, por ende, el Ministerio y el Estado son los veedores y responsables del cumplimiento obligatorio de este derecho.

Subsiguientemente, el señor ministro de Educación del Ecuador, Econ. Augusto Xavier Espinosa Andrade, presenta una acción extraordinaria de protección constitucional, formulada en contra de la sentencia judicial n. º 294-2010, que ha sido dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, ante lo cual se tramitaron los recursos de casación.

---

[145] OIT Conferencia General, *Informe IV (1) N° 101: Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, 2012, párr. 42., ILC.101/IV/1.

Dentro de las facultades que otorga la Constitución a esta acción, la cual se encuentra plasmada en el artículo 94, y que permite proceder en contra de sentencias o autos definitivos en los que a juicio del accionante se hayan violentado derechos consagrados ya sea por acción u omisión, por ende, se caracteriza al ser una garantía jurisdiccional, eficaz y excepcional.[146]

Al respecto el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se refiere al objeto que tiene esta acción, y que es la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso vulnerados.[147]

La Corte Constitucional como máximo intérprete de la norma constitucional a través de su sentencia, pretende unificar la jurisprudencia que como sabemos es fuente del derecho, dichas sentencias dan la pauta y guía para que los juzgadores en casos análogos sepan resolver en total apego a la norma, jurisprudencia y doctrina, sin vulnerar derechos fundamentales de las partes que intervienen en el proceso.

En la presente acción, el legitimado activo expone la vulneración de los artículos 76 numeral 1, el artículo 82, 426 y 226 de la Constitución del Ecuador, así también el accionante manifiesta que la sentencia inobserva la normativa aplicable al caso, por cuanto se debía pronunciarse vía administrativa, según el artículo 286 de la Ley de Seguridad Social.[148]

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, acepta a trámite la acción extraordinaria de protección el 27 de marzo de 2014 y signa al proceso con el número 1200-13-EP, y el 16 d abril de 2014 se sortea el caso al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

En cuanto a la admisión de la Acción Extraordinaria de Protección, el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ha determinado que previo a conceder la admisión a esta acción, deberá verificar los requisitos indispensables y su fundamentación correcta, evitado que se pretenda abordar tópicos ya estudiados y analizados en los procedimientos previos, sino única y exclusivamente sobre el derecho violentado y su relación directa e inmediata por la acción

---

[146] Ecuador, *Constitución*, art. 94.

[147] Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, Suplemento, 22 de octubre de 2009, art. 58.

[148] "Todas las cuestiones y reclamaciones que se suscitaren en razón de los servicios o beneficios del Seguro General Obligatorio y de los derechos y deberes de los afiliados y patronos, se conocerán y resolverán en la vía administrativa por la Comisión Nacional de Apelaciones y la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, de conformidad con el Reglamento General de esta Ley".

Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 286.

u omisión de la autoridad judicial, so pena de sanción por el incumplimiento a esta disposición.[149]

Es necesario enfatizar en que, esta acción procede en contra de una sentencia que tenga el carácter de definitiva, siempre y cuando se hayan agotado todos los recursos verticales, horizontales, ordinarios y extraordinarios pertinentes, Por tanto, la acción extraordinaria de protección se planteará en contra de una decisión calificada que cuente con el carácter de definitivo y con el carácter de agotamiento, que son trascendentales para poder determinar el objeto de esta acción.

Volviendo al caso en cuestión, las partes procesales contestan a dicha acción; la señora Rosario Leonor Rivera Castro, como procuradora de los educadores comunitarios en su calidad de *amicus curiae*,[150] representa al grupo de terceros con interés dentro de la causa y en su escrito expone que el Ministro de Educación pretende vulnerar el derecho de los maestros y desacatar la resolución de la Corte Nacional de Justicia.

Por su parte la Procuraduría General del Estado señala casillero judicial sin emitir pronunciamiento y, mediante escrito de 13 de julio de 2015, los señores Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia contestan a la acción planteada y señalan que la sentencia ha sido dictada de forma motivada conforme los hechos fácticos y de derecho, de acuerdo con la jurisdicción y competencia que se hallan inmersos dentro de la Ley de Casación, artículo 1. A continuación se tratarán los problemas legales examinados dentro de esta garantía jurisdiccional ecuatoriana.

3. Problemas jurídicos abordados por la Corte Constitucional del Ecuador

En relación a este tema, el pleno de la Corte Constitucional en el texto de la sentencia constitucional emitida el 27 de enero de 2016, signada con el número 029-16-SEP-CC, caso n.º 1200-13-EP, y para garantizar los derechos constitucionales de las partes, y como es objeto de la acción extraordinaria de protección, examina la decisión judicial del 30 de mayo del 2013, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio n.º 294-2010, el tribunal constitucional trató de determinar si el fallo de la sala de litigios administrativos violaba los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso para garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las parte, estableciendo el siguiente problema jurídico.

---

[149] Ecuador, *LOGJCC*, art. 62.
[150] Ibíd., art. 12.

La Corte Constitucional del Ecuador, pregunta si la sentencia del 30 de mayo de 2013, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio n.° 294-2010, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?, por consiguiente, la Corte manifiesta que en varios fallos se ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica es aquel 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".[151]

La seguridad jurídica, que es parte de los derechos de protección con los que estamos amparados todos los ecuatorianos, está dirigida exclusivamente a la parte procesal de un hecho que deben ser aplicadas por los jueces y las entidades públicas, que son quienes tienen la obligación de eliminar todo aquel obstáculo que impida o interfiera con el acceso a la justicia en aras de la defensa del derecho de igualdad de todas las personas.

Dicha garantía, reúne una serie de condiciones para que la conducta de las personas tenga consecuencias jurídicas dependiendo del caso, y que reduzca la incertidumbre de cómo la justicia debe conducirse cuando las personas actúen de una forma u otra.

La Constitución ecuatoriana dispone que el derecho al debido proceso contenido en el artículo 76 numeral 1 establece que, "corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes".[152]

Al respecto se debe hacer énfasis que el debido proceso como garantía constitucional está conformado por mecanismos de protección para todos los ciudadanos que tienen que enfrentarse en causas judiciales, en este caso, para hacer valer sus derechos. El artículo de ley antes mencionado tiene como precepto aplicar las medidas procesales para asegurar que el litigio sea totalmente imparcial, efectiva y expedita, para evitar que ninguna de las partes quede en la indefensión y sea facultado por la norma para solicitar que sus intereses sean respetados.

Entenderemos así, que la violación al debido proceso se configuraría con la vulneración de todo lo anteriormente anotado; por poner ejemplos: hablaríamos de la jurisdicción, de la competencia, del derecho a la defensa, etc., situación que en el juicio de análisis no ha sucedido puesto que se ha respetado todo el procedimiento hasta llegar

[151] Ecuador, *Constitución*, art. 82.
[152] Ibíd., art. 76, num. 1.

a esta acción, atendiendo a las disposiciones expuestas en los artículos 299 y 300 del Código Orgánico General de Procesos.[153]

En resumen, para que exista una transgresión al debido proceso dentro de esta causa, se debió evidenciar un hecho tal que menoscabe el procedimiento y que conflictúe la normativa y principios que se aplican en este tipo de juicios.

Del análisis concreto del presente caso, se advierte que los jueces casacionales para emitir su sentencia hacen referencia al artículo 1 de la Ley de Bonificación para los Educadores Comunitarios, en el cual señalan que son educadores populares o comunitarios aquel "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[…]",[154] por tanto, no les corresponde las remuneraciones y beneficios de los educadores que se encuentran adscritos al Magisterio Nacional al no cumplir con los requisitos establecidos en la ley.

En tal sentido, explican que el Tribunal Distrital Nro. 4 de lo Contencioso Administrativo de Manabí confunde el sistema de educación ecuatoriano, al existir dos regímenes el escolarizado y no escolarizado, para lo cual se dictó la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, regulando el ingreso de los docentes del sector público, que según lo establece el artículo 6 se necesita "a) Ser ciudadano ecuatoriano y estar en goce de los derechos de ciudadanía; b) Poseer título docente reconocido por la Ley; y, c) Participar y triunfar en los correspondientes concursos de merecimientos y de oposición".[155] Por consiguiente, los jueces manifiestan que los educadores populares se encuentran amparados bajo la Ley de Bonificación para los Educadores Comunitarios o Ley 122 y su reforma del 3 de octubre de 2006, Registro Oficial n.º 369, en consecuencia, no estarían amparados bajo la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.

De este modo la Corte Constitucional considera analizar dos aspectos relevantes para resolver el problema jurídico con el fin de examinar el derecho a la seguridad jurídica y la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes en este caso.

---

[153] Ecuador, *Código Orgánico General de Procesos*, Registro Oficial 506, 22 de mayo de 2015, arts. 299-300.

[154] Ecuador, *Ley 122*, art. 1.

[155] Ecuador, *Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional*, Registro Oficial 501, Suplemento, 16 de agosto de 1990, art. 6.

En primer lugar compete considerar si los educadores comunitarios pertenecen a la carrera docente o Magisterio Nacional, en este punto la Corte Constitucional expone que si bien la educación ha sido de preocupación permanente del Estado ecuatoriano, cuyo derecho se ha consagrado en diferentes Cartas Fundamentales del Estado, al punto que el legislador lo ha insertado en su contenido en las dos últimas constituciones tales como la del 1998 y 2008.

Por tanto, la educación es un derecho irrenunciable de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; al propio tiempo que es un área prioritaria de la política pública, siendo un requisito indispensable para el desarrollo nacional y el buen vivir.

En el ámbito internacional, este derecho se encuentra establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos[156] y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales,[157] por lo que podemos colegir que "la educación es un derecho no solamente constitucional, sino que el mismo ostenta la categoría de derecho humano y por tanto, es objeto de protección a nivel mundial".[158]

Para el caso *in examine,* con el objeto de materializar el derecho a la educación en Ecuador, se crearon dos regímenes, el primero de los docentes fiscales reglamentados por la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional y la segunda estaba conformada por los educadores comunitarios, regulados por la Ley No. 122 y la reformatoria que fijaba la bonificación para este sector educativo, indicando que están sometidos a su propia normativa.

Con la entrada en vigencia de la Constitución del 2008 y la Ley Orgánica de Educación Intercultural, cuya disposición transitoria vigésima novena y cuadragésima dispone lo siguiente:

---

[156] "Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos […]".

OEA Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, "*Convención Americana de Derechos Humanos*", 22 de noviembre de 1969, art. 26.

[157] "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales […]".

ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, art. 13, num. 1.

[158] Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia", *Sentencia n.°: 029-16-SEP-CC, Caso n.°: 1200-13-EP*, 27 de enero de 2016, 12.

> **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. **CUADRAGÉSIMA.-** A aquellos educadores señalados en la disposición anterior que no hayan culminado la educación básica o el bachillerato se les ofrecerá procesos acelerados de formación.[159]

De las disposiciones mencionadas, se deduce que los educadores no se encontraban dentro de la carrera del magisterio nacional, pues colaboraban con el Ministerio de Educación, es así que debían cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley para acceder a tal carrera pública, por lo que se corrobora los argumentos manifestados por los jueces casacionales y por ende, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

En el segundo punto, la Corte Constitucional pregunta si los educadores comunitarios les asiste el derecho constitucional a la seguridad social, al efecto debemos expresar que ya es consabido por parte de todos los estudiosos de esta materia que los derechos humanos constitucionalizados se hallan íntimamente relacionados, en virtud de lo cual nació el principio de interdependencia de los derechos constitucionales, es más, de conformidad con el artículo 11 numeral 6, de la Constitución de la República del Ecuador 2008, que trata sobre el ejercicio de los derechos, los mismos que han de regirse con base en varios principios jurídicos, en aquel numeral se establece de una manera clara y concluyente que “todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”.[160]

En tal sentido, el derecho a la seguridad social en la actualidad se encuentra íntimamente conectado con el derecho al trabajo, que también se halla consagrado como principio y garantía en la Constitución de la República del Ecuador 2008, en donde se proclama que “el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.[161] Asimismo, establece que el derecho a la seguridad social “es un derecho

---

[159] Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Intercultural*, Registro Oficial 417, Suplemento, 31 de marzo de 2011, disposición transitoria, trigésima novena y cuadragésima; énfasis en el original.

[160] Ecuador, *Constitución*, art. 11, num. 6.

[161] Ibíd., art. 33.

irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. […]".[162]

Al respecto es fundamental señalar la participación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) frente a este derecho de orden social, exponiendo que para esta entidad el derecho a la seguridad social va más allá de un derecho laboral, es un derecho humano, que se ejecuta mediante políticas públicas destinadas a reducir la brecha social y promover la protección de las personas por medio de asistencia médica, prestaciones por enfermedad, desempleo, vejez, etc.

Específicamente en el Convenio 102 del año 1952 ya se promulgaba la necesidad de crear un pacto en el que se involucren los Estados, aplicando los mecanismos necesarios para que la protección que brinda la seguridad social a las personas asalariadas sea de una forma integral.[163]

Ahora bien, dentro del presente caso, el legitimado activo señala que se ha inobservado la norma aplicable al proceso, puesto que el IESS, es el que conocerá y resolverá en vía administrativa las controversias de los servicios o beneficios del Seguro General Obligatorio, esto de conformidad con el artículo 286 de la Ley de Seguridad Social, asimismo, en el segundo inciso de este artículo se dispone que en los casos que exista una litis entre empleador y trabajador se suspenderá todo procedimiento administrativo.

En este orden de ideas existe una errónea interpretación de la normativa por la parte recurrente en la que se expone en la fundamentación de esta acción, pues la emisión del acto administrativo por el cual niegan el derecho a la afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social fue emitido por la Dirección Provincial de Educación de Manabí, del Ministerio de Educación, de tal modo que mal se podría delegar la competencia de este conflicto al IESS, no obstante, para la Corte Constitucional ha sido pertinente exponer lo que contiene este artículo de la norma.

Los jueces de la Corte Constitucional mencionan que al encontrarse inmerso en el segundo inciso del artículo 286 de la Ley de Seguridad Social los educadores comunitarios contra el Ministerio de Educación, no tenía competencia el IESS para solventar esta controversia sino la justicia ordinaria como para tal efecto así se efectuó por parte de los jueces casacionales, añadiendo a este análisis el artículo 2 de la

---

[162] Ibíd., art. 34.

[163] OIT Conferencia General, *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 28 de junio de 1952.

mencionada ley , pues los docentes comunitarios son sujetos de protección por parte del IESS al prestar su servicio intelectual y establecerse una relación laboral reconocida por el Ministerio de Educación, en tal efecto, se reconoce el derecho a la seguridad social y por ende, a exigir la protección del Seguro General Obligatorio en calidad de afiliados.

Realizando un examen minucioso del artículo 286 de la Ley de Seguridad Social, podemos ver que existen dos momentos: el primero en el que declarándose la existencia de la relación afiliado-patrono existen controversias en cuanto a sus derechos y obligaciones; y el segundo cuando no existe la relación afiliado-patrono y esta debe ser alegada por el trabajador.

Basándonos en el segundo momento, plasmado en el segundo inciso de la norma antes citada, es preciso entender lo siguiente, para el Ministerio de Educación los educadores comunitarios no tenían relación de dependencia o relación laboral, por ende, no podía ser beneficiarios del derecho a la afiliación en el Seguro Social Obligatorio, pero es el mismo Ministerio que en la fundamentación de esta acción señala que la Corte Nacional de Justicia debió aplicar esta norma.

La parte final del segundo inciso del artículo mencionado dispone: "el IESS suspenderá todo procedimiento administrativo relativo a la afiliación y al cobro de aporte, hasta que la justicia ordinaria determine mediante sentencia ejecutoriada si existe relación laboral",[164] y en este caso es lo que ha sucedido, la justicia ordinaria ha determinado que a pesar de que los educadores comunitarios no son parte del Magisterio, si mantienen una relación de dependencia con el Ministerio de Educación, de ahí su derecho a la afiliación en el Seguro Social Obligatorio a cargo de este Ministerio. Dicho de otra manera, la competencia de esta divergencia entre las partes procesales ha sido resuelta por la justicia ordinaria.

4. Decisión de la Corte Constitucional del Ecuador

Con base en todos estos fundamentos y argumentaciones jurídicas, el pleno de la Corte Constitucional del Ecuador ha expedido su decisión que está contenida en tres numerales, a saber:

[164] Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 286, inc. 2.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.[165]

En relación con la decisión que ha tomado el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, valga el siguiente comentario, esta sentencia se caracteriza por la claridad y brevedad de su análisis y pronunciamiento, pues a nuestro parecer se queda muy corta, porque existen otros argumentos que pueden ser aplicados a los hechos que se discuten, así como el citar otras disposiciones constitucionales tal es por ejemplo el artículo 424, 425 y 426, las mismas que se considera mucho más claras directas y acertadas que lo que ha citado la Corte en su argumentación jurídica para la presente sentencia.

También la Corte hace énfasis en considerar que el trabajo más allá de un derecho constitucional, social y económico; es un logro de carácter privado, que califica a una persona de productiva, útil y digna, que realiza una actividad intelectual o material a favor de un tercero sea este del sector público o privado. Esta actividad es una de las fuentes de economía del país, por lo tanto, el Estado debe garantizar la vida digna de todas y cada una de las personas que forman parte del sistema laboral, emitiendo políticas públicas que tutelen la igualdad de todos y cada uno de los integrantes de este grupo.

Si bien los señores jueces podían ordenar la acumulación de todas las acciones constitucionales existentes que tenían la misma materia jurídica ordenando a la secretaría general que se agrupen todas y cada una de estas acciones que tenía idéntica naturaleza jurídica, iguales presupuestos de hecho y de derecho, semejantes pretensiones jurídicas concretas, a nuestro parecer incluidas aquellas demandas de incumplimiento de sentencias para que en un solo haz jurídico constitucional sean tratadas y analizadas minuciosamente, haciendo análisis comparativo y juicio de valor con conclusiones atinentes a este desamparo que les ha prodigado el Estado ecuatoriano a los educadores comunitarios.

Es por ello que estas decisiones judiciales de *ultima ratio* se convierten en jurisprudencia y sirven de necesaria referencia en lo futuro, a fin de que se sigan, acaten y cumplan las decisiones que han sido materia de estudio y análisis y que puedan servir

[165] Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia", *Sentencia n.°: 029-16-SEP-CC, Caso n.°: 1200-13-EP*, 27 de enero de 2016, 18.

para todos y cada uno de los casos que en lo ulterior se susciten; y no se ponga como una especie de limitación el hecho de que el Estado ecuatoriano no tiene las cantidades de dinero necesarias para entregar los aportes, para la subsistencia del sistema de la seguridad social en el Ecuador, pues, nosotros no podemos olvidar que, es verdad que para encontrar la aplicabilidad de una ley y jurisprudencia de esta naturaleza jurídica que es eminentemente técnica, económica y jurídica, de derechos humanos y constitucionales, es imprescindible que se cuenten con los presupuestos económicos-financieros necesarios para que brinden el soporte adecuado y respalden el reconocimiento y practicidad de estos derechos.

Por consiguiente, de conformidad con el artículo 424, 425 y 426 sobre todo este último que están formando parte del título denominado Supremacía de la Constitución, si existe la oportunidad y el fundamento de hecho y de derecho como para transformar estas decisiones tomadas anteriormente en relación con los educadores comunitarios en jurisprudencia de avanzada, que comprenda y abarque a todas las personas inmersas en este conflicto social, transformando las sentencias jurisprudenciales inter partes en sentencias jurisprudenciales *erga omnes*, porque precisamente los derechos que se discuten pertenecen al *ius cogens*¸ que nadie estaría dispuesto a negarlos, para que sirvan a la solución de los problemas futuros y se cumpla con el objetivo que tiene precisamente la ciencia del derecho, buscar y encontrar la armonía y la paz social como base y fundamento insoslayable para caminar por la senda del progreso, del desarrollo y del crecimiento, como garantía de felicidad y bienestar para los asociados.

5. Propuesta de mecanismos jurídicos que permitan garantizar el derecho a la seguridad social de educadores populares comunitarios

En la actualidad aún existen varios educadores populares o comunitarios que se encuentran sin acceder a su derecho a la seguridad social, por tanto, deberían accionar las garantías jurisdiccionales que se encuentran establecidas en la Constitución, como la acción de protección, que protege de manera directa los derechos constitucionales y como no decirlo, el derecho a la seguridad social, acción de incumplimiento de sentencia o la acción extraordinaria de protección, dependiendo el caso.

De igual forma los docentes populares pueden acceder a este derecho vía administrativa tal y como lo establece el primer inciso del artículo 286 de la Ley de Seguridad Social: “Todas las cuestiones y reclamaciones que se suscitaren en razón de

los servicios o beneficios del Seguro General Obligatorio y de los derechos y deberes de los afiliados y patronos, se conocerán y resolverán en la vía administrativa por la Comisión Nacional de Apelaciones y la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, […]".[166]

Por otro lado, existen juicios que pueden ser acumulados, cuando concurran procesos con identidad de objeto y acción, para lo cual se deberá tener una comunicación tanto de los educadores comunitarios como del Consejo de la Judicatura y demás dependencias que se encuentran inmersas dentro de las acciones constitucionales u ordinarias.

Además, se debe advertir e insistir a la Corte Constitucional con la audiencia de la acción de inconstitucionalidad a las reformas de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, respecto a los educadores populares, signada con como el Caso n.º 3-22-IN que se encuentra admitida desde el año 2022 y que aún no se convoca hasta la presente fecha.

También otro mecanismo que se indica en la Constitución del Ecuador es el derecho a la resistencia, en el artículo 98 se establece que se realizará "frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos",[167] esta actividad ya ha sido efectuado por los educadores comunitarios al ser permanente y sistemáticamente olvidados por cada uno de los gobiernos que se han turnado en el ejercicio del poder, y que han manejado las riendas de la educación con tanto desparpajo y despreocupación hacia los derechos de este sector social y laboral tan débil.

Que quede constancia que no estamos acudiendo al derecho a la resistencia y a la acción ciudadana para llamar a subvertir el orden social, ni a propugnar sublevaciones que puedan rayar en lo delictivo, pues consideramos que los planteamientos realizados que se encuentran comprendidos dentro del sistema jurídico ecuatoriano, y cumplen con el mecanismo de ser jurídicos, aunque también hemos dejado enunciado que se podría echar mano de la soluciones judiciales que contempla la constitución y más leyes de la República.

Por lo tanto, surge como mecanismo de protección especial el que los docentes populares-comunitarios se organicen a través de estatus jurídicos para obtener personería

---

[166] Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 286.
[167] Ecuador, *Constitución*, art. 98.

jurídica, busquen su afiliación a una de las centrales sindicales, de más raigambre de lucha y conquistas que hayan efectuado durante su trayectoria histórica en el escenario sindical y gremial; en el mismo sentido, otro mecanismo jurídico que consideramos es indispensable e imprescindible, es la realización de reuniones de todos los educadores populares-comunitarios a través de sus distintas organizaciones jurídico sociales que se hallan ubicados en distintas partes de las regiones del país, con el propósito de que se tracen las plataformas de lucha que tienen que implementarse para presentarlas mediante pliego de peticiones debidamente suscritas con firma para ante el Ministerio de Educación, Ministerio de Finanzas y el IESS.

Esta lucha de orden social tiene el objetivo de que su clamor sea urgentemente a acogido y recibido en comisión general para difundir la realidad personal y familiar lacerante que están atravesando desde hace mucho tiempo y sobre lo cual la sociedad y el Estado ecuatoriano no toman cartas en el asunto con seriedad y responsabilidad, de tal manera que salgan en las primeras planas de los periódicos escritos y digitales, haciendo escuchar sus reclamos y soluciones que se hallan establecidas precisamente en el orden jurídico ecuatoriano.

Como punto neurálgico está el insistir en que la seguridad social, es un derecho inherente a todas las personas, tal es así que ha sido incluido en varios instrumentos internacionales como tal, tener la protección que otorga la seguridad social es una necesidad humana, por ello está encaminada a prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, a promover la productividad y el empleo, cuando se logra conseguir este objetivo, por lo menos parcialmente se la puede considerar como efectiva. Esta necesidad se vuelve primordial en época de crisis, cuando las carencias de los que menos tienen se hacen más evidentes.

Si se toma en consideración que millones de personas en el mundo no tienen seguridad social, entonces se entiende de donde nacen las recomendaciones para establecer los pisos de protección, que no son otra cosa que los niveles mínimos de protección social que una persona debe tener para cubrir sus necesidades básicas de vida. Lo ideal sería que una cobertura universal a la población proporcionando al menos los pisos de protección ya mencionados, por lo que, se ha puesto en práctica varias estrategias para lograr este fin.

Lastimosamente hay países que cuentan con una seguridad social de cobertura limitada y para alcanzar los niveles deseados o proporcionar una mínima protección a los

grupos vulnerables deben crear políticas públicas con la finalidad de recaudar los fondos suficientes para aquello puesto que no tienen solidez económica.

Las prestaciones producto de las aportaciones realizadas al IESS, están encaminadas a solventar las contingencias que puede sufrir una persona y así como también la cobertura en atención médica, en tal razón los pisos básicos de protección deben cubrir estas aportaciones con la finalidad de otorgar a las personas un nivel de vida digno y que la cobertura de seguridad y protección social alcancen a todos, entonces debemos preguntarnos, ¿por qué los educadores comunitarios no estaban protegidos mediante la afiliación a la Seguridad Social?, ¿no es el Estado el garante de este derecho?, y ante estas interrogantes la Corte Constitucional ha emitido su respuesta, señalando y afirmando que este grupo de trabajadores dependientes del Estado tienen no solo una relación de dependencia directa con el Ministerio de Educación y este tiene el deber de afiliarlos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y sean beneficiarios de Seguro Social Obligatorio.

En este contexto es necesario capacitar a los funcionarios públicos sobre el derecho a la seguridad social y las prestaciones fundamentalmente de los grupos vulnerables, puesto que la mayoría de educadores populares o comunitarios se encuentran con enfermedades catastróficas o es adulto mayor. Además, se debe fortalecer el control y supervisión a través de mesas técnicas para el cumplimiento de este derecho por parte del IESS y del Ministerio del Trabajo.

Conclusiones

De la presente investigación se concluye que, el derecho a la seguridad social está íntimamente relacionado con el derecho al trabajo, los dos se encuentran dentro de la categoría constitucional y universal, al implantarse en el sistema jurídico nacional e internacional. La seguridad social se consagra como un derecho irrenunciable e imprescriptible, de obligatorio cumplimiento de los Estados, que tiene como fin proteger a todos los individuos contra las contingencias de la vida.

En este contexto, nace la lucha de los educadores populares o comunitarios por la seguridad social, quienes eran docentes trabajaban en las campañas de alfabetización, centros artesanales, bibliotecas, escuelas y colegios populares dirigidos por el Ministerio de Educación, se encontraban amparados por la Ley de bonificación para educadores comunitarios [Ley 122], por lo que, eran diferenciados del régimen regular establecido en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional y no formaban parte del magisterio público; por tanto, ninguna institución del Estado les afilió al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La exclusión de los educadores populares o comunitarios del sistema del seguro social contradice los principios de universalidad y progresividad contemplados en la Constitución de la República del Ecuador. Esta vulneración se agrava al ser diferenciados por la falta de contratos laborales formales y el limitado reconocimiento estatal de la educación popular como un servicio público esencial. Tal situación genera desigualdad respecto de otros sectores educativos y constituye una omisión estatal que afecta su derecho a prestaciones como jubilación, atención médica, créditos quirografarios o hipotecarios y otros beneficios sociales.

La Constitución en su artículo 34 consagra a la seguridad social como un derecho irrenunciable, además de establecer la obligación del Estado de garantizar el acceso universal a este derecho tal como lo señala el artículo 367 de la misma norma. Sin embargo, el análisis revela que estos principios no se traducen en acciones concretas para proteger a los educadores comunitarios, quienes son invisibilizados dentro de las políticas públicas de protección social. Esta vulneración implica directamente al principio de igualdad establecido en el artículo 66, numeral 4 y el derecho al trabajo digno.

Por consiguiente, desde hace varias décadas, los educadores populares o comunitarios han recorrido un largo camino para que el Estado reconozca su derecho a la

seguridad social, es así que, a finales de los años noventa inician varias acciones judiciales con este fin, logrando la sentencia nro. 029-16-SEP-CC, Caso 1200-13-EP, en ella se reconoce este derecho a los docentes, pues el artículo 2 de la Ley a la Seguridad Social establece como sujetos de protección del Seguro General Obligatorio a todas las personas quienes prestan su servicio físico o intelectual mediante una relación laboral; en el presente caso, los jueces de la Corte Constitucional del Ecuador disponen que se configura la dependencia laboral entre el Ministerio de Educación y los educadores comunitarios, siendo estos últimos asistidos por el derecho a la seguridad social. En consecuencia, este fallo reconoce la trascendencia de garantizar el derecho a la seguridad social de los trabajadores en condiciones vulnerables y establece la responsabilidad del Estado con los educadores.

Sin embargo, a pesar de haber obtenido esta sentencia, hasta la fecha los docentes han conseguido este reconocimiento únicamente por vías administrativa, judicial o constitucional. Por ello, han visibilizado y expuesto su situación ante la Asamblea Nacional, logrando la incorporación de disposiciones transitorias para el pago de aportes al derecho a la seguridad social en la Ley de Simplificación y Progresividad Tributaria y en las reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. No obstante, aún se encuentra pendiente la resolución de una acción de inconstitucionalidad que se ha presentado durante este periodo.

En este sentido, se determinaron varios mecanismos jurídicos para reconocer y garantizar el derecho a la seguridad social de los educadores populares comunitarios. Entre ellos se encuentran las garantías jurisdiccionales dispuestas en la Constitución del Ecuador y en la ley, las acciones administrativas ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y la participación en mesas técnicas interinstitucionales. La elección entre acciones constitucionales o administrativas dependerá de las circunstancias específicas de cada caso. Además, se contempla la obtención de personería jurídica para las organizaciones sociales de los educadores, así como la constante interacción con medios de comunicación para visibilizar sus reclamos y protestas, fortaleciendo la voz de este importante grupo de la sociedad.

Asimismo, es necesario fortalecer los mecanismos de supervisión del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para garantizar la inclusión de trabajadores en condiciones similares. Además, resulta fundamental capacitar a los servidores públicos del Ministerio de Educación y del IESS sobre la importancia del acceso a la seguridad social como un derecho fundamental, especialmente de los grupos vulnerables, puesto

que varios educadores se encuentran en la tercera edad o padecen enfermedades catastróficas.

Por consiguiente, el derecho a la seguridad social de los educadores populares es fundamental, por cuanto ha sido vulnerado durante varios años a cientos de docentes que se encuentran en espera y que incluso algunos de ellos ya han fallecido en el proceso de lucha por obtenerlo. Este derecho está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Convenio sobre la Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo, la Observación 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, la Constitución de la República y en jurisprudencia de las cortes ecuatorianas.

En definitiva, es fundamental que el Estado reconozca la labor de los educadores populares o comunitarios, y adopte medidas inmediatas para garantizar el acceso a la seguridad social de los docentes que aún carecen de ella. La inacción prolongada no solo perpetúa una situación de vulnerabilidad laboral y social, sino que también representa una violación directa de los derechos constitucionales de este colectivo, que ha servido al país desde el ámbito educativo durante varios años y merece un reconocimiento justo.

Bibliografía

Abril Freire, Mario, y Estuardo Reza Espinoza. *Manual de educación a distancia*. Quito: El búho, 1991.

Avilés Pino, Efrén. "Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Historia del Ecuador". *Enciclopedia del Ecuador*. Accedido 29 de octubre de 2021. http://www.enciclopediadelecuador.com/historia-del-ecuador/instituto-ecuatoriano-de-seguridad-social/.

Bachiller, Sergio, Miguel Berasategui, y Juan Palmigiano. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1983.

Borja Laverde, Patricia Elizabeth. *La descapitalización del fondo de pensiones del IESS vs. el derecho de los afiliados*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2018. https://elibro.net/es/ereader/elibrocom/145735.

Börje, Holmberg. *Educación a distancia: Situación y perspectiva*. Buenos Aires: Kapelusz, 1985.

Bowen, Alfredo. *Introducción a la seguridad social*. Santiago: Ediciones Nueva Universidad / Universidad Católica de Chile, 1971.

Carrera, Jaime. "La trágica historia del IESS". *4 pelagatos*, 23 de mayo de 2019. https://4pelagatos.com/2019/05/23/la-tragicia-historia-del-iess/.

Casalí, Pablo, David Jaramillo, Rosario Maldonado, y Fabián Vallejo. "¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo". *OIT*, 6 de julio de 2020. http://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_749915/lang--es/index.htm.

CECCYT. "Informe para segundo debate de la Ley Orgánica de Educación Intercultural de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología". Presentado en Asamblea Nacional CECCYT, Quito, 2020.

CIESPAL-OEA. *Educación Popular en América Latina*. Quito: CIESPAL, 1986.

Ecuador. *Código del Trabajo*. Registro Oficial 167, 16 de diciembre de 2005.

———. *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial 506, 22 de mayo de 2015.

———. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.

———. *Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I*. Registro Oficial 332, Suplemento, 12 de septiembre de 2014.

———. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

———. *Ley de Bonificación para Educadores Comunitarios*. Registro Oficial 963, Suplemento, 10 de junio de 1993.

———. *Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional*. Registro Oficial 501, Suplemento, 16 de agosto de 1990.

———. *Ley de Defensa del Artesano*. Registro Oficial 71, 23 de mayo de 1997.

———. *Ley de Extensión del Seguro Social Campesino*. Registro Oficial 124, 20 de noviembre de 1981.

———. *Ley de Fomento del Artesano*. Registro Oficial 446, 29 de mayo de 1986.

———. *Ley de Seguridad Social*. Registro Oficial 465, Suplemento, 30 de noviembre de 2001.

———. *Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Registro Oficial 587, 11 de mayo de 2009.

———. *Ley Orgánica de Discapacidades*. Registro Oficial 796, Suplemento, 25 de septiembre de 2012.

———. *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Registro Oficial 417, Suplemento, 31 de marzo de 2011.

———. *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial 52, Suplemento, 22 de octubre de 2009.

———. *Ley reformatoria a la Ley de la Seguridad Social para promover la total transparencia de la gestión de los recursos del Instituto Ecuatoriano De Seguridad Social y de todas las entidades de su propiedad*. Registro Oficial, Segundo Suplemento N° 36, 5 de abril de 2022.

———. *Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Registro Oficial 403, Cuarto Suplemento, 4 de marzo de 2021.

———. *Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Registro Oficial 754, 26 de julio de 2012.

Ecuador Asamblea Nacional. “Informe comisión técnica sobre educadores comunitarios”. *Asamblea Nacional*, 2021. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBld

GE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic4NzcxOGRkYS0wYzkyLTQ0NWItOWUyYS0wNTJiMGI3Nzc4ODAucGRmJ30=.

———. “Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa de la décima sexta disposición transitoria de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria”. *Asamblea Nacional*, 2020. http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c5e72b95-45d8-4b03-9e8e-26b932861ae3/2020-02-11-alcance-mas-pp-rtello.pdf.

Ecuador, Congreso Nacional. *Ley 122. Ley de bonificación para educadores comunitarios*, 10 de junio de 1996. Registro Oficial 963, Suplemento.

Ecuador Corte Constitucional. “Amicus Curiae Dra. Esperanza Andrango”. *Caso No. 32-21-IN*, 12 de agosto de 2021.

———. “Sentencia”. *Sentencia N.º: 029-16-SEP-CC, Caso N.º: 1200-13-EP*, 27 de enero de 2016.

———. “Sentencia”. *Caso n.º: 0034-09-IA*, 17 de septiembre de 2017.

———. “Sentencia”. *Caso n.º: 380-17-SEP-CC*, 12 de diciembre de 2017.

———. “Sentencia n.º: 278-16-SEP-CC”. *Caso n.º: 0578-14-SEP-CC*, 31 de agosto de 2016.

Ecuador Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. “Juicio n.° 294-2010”. *Juicio n.° 294-2010*, 30 de mayo de 2013.

Ecuador Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Laboral. “Sentencia”. *Juicio n.°: 1105-2012*, 23 de agosto de 2013.

Ecuador MINEDUC. *Acuerdo Ministerial n.° 264*, 18 de agosto de 2008.

Ecuador SENRES. *SENRES- 2005-0099*. Registro Oficial 160, Suplemento, 7 de diciembre de 2005.

Ecuador, Superintendencia de Bancos. “Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)”. Accedido 29 de octubre de 2021. https://www.superbancos.gob.ec/bancos/instituto-ecuatoriano-de-seguridad-social-iess/.

Ecuador Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 4.-Distrito de Portoviejo. “Juicio n.° 99-2008”. *Juicio n.° 99-2008*, 22 de febrero de 2010.

El Comercio. “Dos medidas del correísmo desfinanciaron al Seguro Social”. *El Comercio*, 20 de diciembre de 2019. https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/medidas-correismo-desfinanciamiento-seguro-social.html.

Equipo de autoeducación. “Educación popular: la edad de sus participantes y las formas que asume”. En *Educación popular en América Latina*. Lima: CIESPAL, 1982.

Gómez Paz, José Benjamín. “Principios y elementos del derecho de la seguridad social”. En *Derecho de la seguridad social*, editado por Pablo Maximiliano Salpeter. Buenos Aires: Astrea SRL, 2018.

Gonzalez, Patricia. “La Educación Popular de Paulo Freire: una pedagogía alternativa”. *Emagister*. Accedido 9 de diciembre de 2021. https://www.emagister.com.co/blog/la-educacion-popular-de-paulo-freire-una-pedagogia-alternativa/.

González, Patricia. “Súper de Bancos cuestiona reformas a los acuerdos de pago del IESS con empleadores”. *Periódico Digital Primicias,* 30 de abril de 2025. https://www.primicias.ec/noticias/economia/superintendencia-bancos-iess-empleadores-deuda/.

Guevara Bárcenes, Alba, y Guillermo Ortega Caicedo. *Enciclopedia de Derecho Laboral Ecuatoriano*. Quito: ONI, 2019.

Hünicken, Javier, Horacio De Cesaris, Rubén O. Grego, Germán J. Bidart Campos, Juan J. Etala, Carlos J. García Díaz, Carlos A. Villada, et al. *Curso de seguridad social*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 1978.

Jara Holliday, Oscar. “La educación popular latinoamericana: historia y claves éticas, políticas y pedagógicas”. *Revista de Sociología*, nº 28 (2019): 127–29.

Méndez Reátegui, Rubén, ed. *Apuntes de derecho económico ecuatoriano*. Primera edición. Quito: CEP-PUCE-GIDE, 2018.

Ministerio de Educación. “Coordinación Zonal 4 de Educación informa sobre pago histórico a educadores comunitarios y situación en Manabí”. *Ministerio de Educación*, 2024. https://educacion.gob.ec/coordinacion-zonal-4-de-educacion-informa-sobre-pago-historico-a-educadores-comunitarios-y-situacion-en-manabi/#:~:text=Informamos%20a%20la%20comunidad%20educativa,educadores%20comunitarios%20a%20nivel%20nacional.

———. “Ministerio de Educación gestiona el pago de obligaciones patronales al IESS”. *Ministerio de Educación*, 18 de julio de 2024. https://educacion.gob.ec/ministerio-de-educacion-gestiona-el-pago-de-obligaciones-patronales-al-iess/.

———. “Noboa hizo justicia para los educadores comunitarios: el Gobierno liquidó una deuda patronal de 16 años con usd 33,2 millones”. *Ministerio de Educación*, 19

de diciembre de 2024. https://educacion.gob.ec/noboa-hizo-justicia-para-los-educadores-comunitarios-el-gobierno-liquido-una-deuda-patronal-de-16-anos-con-usd-332-millones/.

———. *Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-01197-OF*, 6 de diciembre de 2023.

———. "Respuesta a inquietudes y acciones implementadas en el sistema educativo". *Ministerio de Educación*, 19 de marzo de 2025. https://educacion.gob.ec/respuesta-a-inquietudes-y-acciones-implementadas-en-el-sistema-educativo/.

———. "Se realizó el pago de las obligaciones pendientes de aportes y fondos de reserva a los educadores comunitarios y populares". *Ministerio de Educación*, 11 de octubre de 2021. https://educacion.gob.ec/comunicado-oficial-se-realizo-el-pago-de-las-obligaciones-pendientes-de-aportes-y-fondos-de-reserva-a-los-educadores-comunitarios-y-populares/#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Educaci%C3%B3n%20y,los%20educadores%20comunitarios%20y%20populares%E2%80%A6%E2%80%9D.

Ministerio de Educación, Coordinación Zonal 1 Educación. *Oficio Nro. MINEDUC-CZ1-2025-00212-OF*, 22 de abril de 2025.

Moncayo, Gabriela. "La Educación Popular como alternativa política de resistencia frente a la reproducción de estructuras y prácticas dominantes" Caso de estudio: INEPE (Instituto de Investigación, Educación y Promoción Popular del Ecuador)". Tesis de pregrado, PUCE, 2011.

OEA Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. "*Convención Americana de Derechos Humanos*", 22 de noviembre de 1969.

OIT Conferencia General. *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 28 de junio de 1952.

———. *Informe IV (1) N° 101: Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, 2012. ILC.101/IV/1.

———. *Recomendación N° 202: Sobre los pisos de protección social*, 14 de junio de 2012.

Ojokheta, K. O. "La metodología de Paulo Freire para la enseñanza de la alfabetización". *DVV International*, 2007. https://www.dvv-international.de/es/educacion-de-adultos-y-desarrollo/ediciones/ead-692007/el-decimo-aniversario-de-la-muerte-de-paulo-freire/la-metodologia-de-paulo-freire-para-la-ensenanza-de-la-alfabetizacion.

ONU Asamblea General. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

———. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

———. *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948. Resolución 217A (III). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110501/Declaraci_n_Universal_SPREAD_.pdf.

ONU Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación N°19: El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008.

Organización Internacional del Trabajo. "Un seguro social fortalecido en Ecuador. Memoria final del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS) en Ecuador". *Organización Internacional del Trabajo*, 4 de marzo de 2023. https://www.ilo.org/es/publications/un-seguro-social-fortalecido-en-ecuador.

Pallares Rivera, Jorge. *Delitos laborales en el COIP*. Quito: S.Ed., 2016.

Porras Velasco, Angélica. "La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas". *Revista de Derecho Foro*, nº 24 (2015): 89–116. https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/453.

Proaño Maya, Marco. *Seguridad social y sociedad democrática: Sin un sistema de seguridad social políticamente responsable, económicamente sustentable y socialmente solidario no hay una sociedad democrática*. Primera edición. Quito: Editora Americana, 2014.

Procuraduría General del Estado. *Oficio Nº 04850*, 15 de diciembre de 2023.

Rivera Ortega, Jessenia. *La educación popular, una alternativa para educar en derechos humanos: el caso de Puerto Rico*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Corporación Editora Nacional, 2012.

Rodríguez Mesa, Rafael. *Tratado sobre seguridad social*. Barranquilla: Universidad del Norte, 2019. https://elibro.net/es/ereader/elibrocom/122380.

Santana Londoño, María Victoria. *La seguridad social en Colombia: un derecho fundamental*. Medellín: Ediciones UNAULA, 2012.

Vásconez, Lucía. "A esta cifra asciende la deuda del Estado con el IESS en Ecuador". *El Comercio*, 21 de enero de 2025.

https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/esta-cifra-asciende-deuda-estado-con-iess-ecuador.html.

Vergara Díaz, Nelly Sayenka, y Julio Terranova Mera. "Institucionalidad del IESS Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social". *Espirales: Revista multidisciplinaria de investigación* 1, nº 1 (2017): 26–32. http://www.revistaespirales.com/index.php/es/article/view/8/8.

Villanueva, Ernesto. *Publicidad oficial: transparencia y equidad*. 2. ed. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Fundación para libertad de Expresión, 2010.