Defensoría del Pueblo
ECUADOR
El desafío de ser diferentes, es sentirnos semejantes

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL No. 007 2015-DPE-DNDBV

EXPEDIENTE DEFENSORIAL No. 1701-170102-7-2015-002248

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR.- DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHOS DEL BUEN VIVIR-

Quito, 20 de julio de 2014, a las 16h41.

I. ANTECEDENTES Y HECHOS.

1. A través de la petición presentada, con fecha 27 de enero de 2015, en fs. 2, por los profesores retirados: Patricio Rogelio Naranjo Yánez, Jorge Absalón Jaramillo Flores y Jorge Gualberto Gavilánez Guerrero, la Defensoría del Pueblo conoce su reclamo al Ministerio de Educación (en adelante MINEDUC).

2. Según afirman los peticionarios, ellos fueron profesores que se sometieron a una evaluación de desempeño docente entre los años 2010-2011, en virtud del Acuerdo Ministerial Nº 0051-09, de 26 de enero de 2009. Al amparo de la misma norma y en virtud de haber obtenido calificaciones de nivel "Muy Bueno", según se comprueba en fs. 11 y 15, comenzaron a recibir un Incentivo Económico de 900 (novecientos) dólares anuales. El Acuerdo indicaba que debían recibir el estímulo por un lapso de cuatro años y lo recibieron normalmente los años 2012 y 2013.

3. Transcurridos esos dos años, por motivos de discapacidad, los profesores decidieron jubilarse y seguidamente se suspendió la entrega del bono, a pesar de que estaban dos años pendientes de cancelación. Otros profesores, que no se jubilaron, siguieron recibiendo el estímulo económico.

4. Se admitió a trámite la Investigación Defensorial a través de Providencia Nº 01-2248-2015-DPE-DNDBV-EG por la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica y derecho la atención prioritaria y especializada de las personas adultas mayores (Arts. 35, 36 y 82)

5. La Defensoría del Pueblo, a través de Providencia No. 02-2248-2015-DPE-DNDBV-PC, convocó a una audiencia de exposición de argumentos a los peticionarios y al MINEDUC, la misma que tuvo lugar el 6 de abril de 2016.

6. En la audiencia los maestros jubilados insistieron en los argumentos de su petición y el MINEDUC presentó los suyos verbalmente y añadió una contestación escrita al expediente, a foja 23. Según indica el Ministerio, la interrupción de la entrega de las bonificaciones económicas se fundamenta en

que la Ley Orgánica de Educación Intercultural derogó las normas (entre ellas el Acuerdo N° 0051-09) que eran la base legal de dichos estímulos. Además, indicaron que esa misma ley orgánica, crea el Instituto Nacional de Educativa (en adelante INEVAL) para el pago de la "remuneración variable" que procede cuando los profesores han tenido una evaluación de buen desempeño profesional. De tal suerte, de que si acaso existiera la obligación de pagos pendientes estos corresponderían al INEVAL y no al MINEDUC, según se observa en fs. 23 y 35.

7. A través de petición de 24 de abril de 2015, a fs. 37, Inés Velástegui Ruiz, profesora retirada, informa a la Defensoría del Pueblo que su caso se refiere a los mismos hechos y a las mismas normas jurídicas presuntamente vulneradas. En el marco del mismo Acuerdo Ministerial, 0051-09, la peticionaria fue evaluada en el año 2011 y se le reconoció el incentivo económico hasta que se jubiló (con la variante no decisiva de que recibió un sólo año de bonificación). Al identificarse, esta identidad en los hechos y las normas invocadas y en virtud del principio de economía procesal, se añade su petición al presente Trámite Defensorial.

8. Con estos antecedentes, los peticionarios Patricio Rogelio Naranjo Yánez, Jorge Absalón Jaramillo Flores y Jorge Gualberto Gavilánez Guerrero, Inés Velástegui Ruíz. solicitan al Ministerio de Educación que complete el pago de estímulos económicos a los que tendrían derecho por su buen desempeño en las evaluaciones docentes, que conforme al Acuerdo Ministerial N° 0051-09, debieron haber sido entregados durante cuatro años.

II. DILIGENCIAS DEFENSORIALES REALIZADAS Y DOCUMENTACIÓN APORTADA POR LAS PARTES.

1. A fs. 2, se recibe la petición presentada por Patricio Rogelio Naranjo Yánez, Jorge Absalón Jaramillo Flores y Jorge Gualberto Gavilánez Guerrero contra el Ministerio de Educación.

2. A fs. 20, se dicta la Providencia de Admisibilidad N° 01-2248-2015-DPE-DNDBV-EG, a través de la cual admite a trámite de investigación defensorial, se da conocimiento al MINEDUC sobre la petición y se le solicita información.

3. A fs. 22, se emite la Providencia de Convocatoria a Audiencia N° 02-2248-2015-DPE-DNDBV-PC y la misma tiene lugar en oficinas de la Defensoría del Pueblo el 6 de abril de 2014.

4. A fs. 23, se recibe la contestación del MINEDUC, a través de la cual presentan sus argumentos jurídicos sobre la razón por la cual se suspendió el pago del Incentivo Económico a los profesores jubilados.

-42-
cuarenta y dos

Defensoría del Pueblo
ECUADOR
El desafío de ser diferentes, es sentirnos semejantes

5. A fs. 37, se verifica la recepción de la petición presentada por Inés Velasteguí Ruiz.

6. A fs. 34, se emite la Providencia de Seguimiento Defensorial No. 03-2248-2015-DPE-DNDBV-PC a través de la cual se añade la petición de Inés Velasteguí al presente Trámite Defensorial y se entrega el Acta de Audiencia del 6 de abril de 2015.

III. ANÁLISIS DE DERECHOS.

7. **Aplicación directa e inmediata de los derechos constitucionales, Art. 11.3 de la Constitución de la República.**

Art. 11.3 "Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidor o servidora público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte."

8. **Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, Artículo 5.2 de las Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad.**

Art. 5. 2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

9. **Prohibición de discriminación a personas adultas mayores y personas con discapacidad, Art. 11 de la Constitución de la República**

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

8. **Derecho a la igualdad y no discriminación, Art. 66.4 de la Constitución de la República**

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...]
4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

9. **Derecho a la atención prioritaria y especializada a las personas adultas mayores, Arts. 35 36 y 37 de la Constitución de la República.**

Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. (...) El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Art. 36.- Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.

Art. 37. El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: [...]

2. El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones.

10. **Derecho a la seguridad jurídica, Art. 82 de la Constitución de la República.**

Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

11. **En base a las normas constitucionales y legales y el contenido de los derechos antes mencionados, para resolver, se toman las siguientes consideraciones:**

IV. CONSIDERACIONES.

12. En virtud del Art. 215 de la Constitución de la República que obliga a la Defensoría del Pueblo "la protección y tutela de los derechos de los habitantes

del Ecuador", en concordancia con Art. 2 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo que define las competencias de la institución, y el Art. 39 del Reglamento Orgánico Funcional de la Defensoría del Pueblo, la Defensoría del Pueblo es competente para conocer y resolver la presente investigación defensorial.

A. Derecho a la igualdad y no discriminación a personas adultas mayores, personas con discapacidad

13. El Estado no puede tener los siguientes criterios o razones para distinguir el disfrute de derechos fundamentales: "etnia, lugar de nacimiento, **edad,** sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, **discapacidad,** diferencia física; ni por cualquier otra distinción" (Art. 11. 2).

14. El derecho a la igualdad y no discriminación tiene dos aspectos, garantizados por el Estado: "el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación" (Art. 66.4). La discriminación formal ocurre cuando explícitamente una norma -en el papel- establece que tal persona o grupo de personas no puede acceder a determinado derecho. Por otra parte, la discriminación material ocurre cuando una norma aparentemente neutral -en la práctica- produce efectos discriminatorios o impide a una persona acceder a ciertos derechos. En términos del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, existe una discriminación material cuando existen:

> "leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación"[1]

15. Atando los conceptos precedentes, se concluye que el Estado ecuatoriano tiene el deber de garantizar que no existan normas jurídicas, políticas o prácticas -aparentemente neutrales- que de facto afecten desproporcionalmente los derechos de una persona en razón de su edad o de su discapacidad.

16. En este contexto se debe tener en cuenta en el análisis del presente trámite defensorial, que la jubilación es un derecho al que se accede en parte por el avance de la edad y, en ciertos casos, por el aparecimiento adicional de condiciones discapacitantes.

[1] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales. Ginebra, 4 a 22 de mayo de 2009.

17. En el presente caso, los peticionarios -en calidad de profesores- obtuvieron el derecho a un bono por eficiencia de 900 dólares anuales, durante cuatro años. El mismo se les dejó de entregar a partir de que -por razones de discapacidad y el avance de la edad- decidieron retirarse. Es decir, sus condiciones de personas adultas mayores y con discapacidad les implicó la disminución en el goce de sus derechos. Cabe señalar que en este caso, la discriminación no proviene de una voluntad expresa de la autoridad administrativa, sino que surge como una consecuencia de la decisión de la peticionaria y peticionarios de jubilarse, lo que los coloca en una situación desigual en el ejercicio de sus derechos. Esto implica que la decisión del Ministerio conlleva como consecuencia que se desconozca el derecho de igualdad de la peticionaria y peticionarios en el presente caso.

18. Este efecto diferenciado y desproporcional se confirma porque los profesores que aún no son adultos mayores, ni tienen discapacidad, continuaron sin jubilarse y percibieron el estímulo económico durante los cuatro años; lo cual implica que más allá de que la voluntad del Ministerio no haya sido expresamente dirigida a discriminar a la peticionaria y peticionarios, se generó una distinción ilegítima hacia los peticionarios, quienes al decidir jubilarse dejaron de recibir el estímulo económico que lo percibían con normalidad antes de la situación descrita.

19. Mientras la Constitución prescribe que a los adultos mayores y personas con discapacidad tienen derecho a "una atención prioritaria", a un trabajo remunerado en función de sus capacidades y limitaciones, se observa que en este caso el envejecimiento del cuerpo y la pérdida de sus capacidades físicas implicó para estos profesores la pérdida de su derecho al reconocimiento económico de su muy buen desempeño profesional.

20. El argumento presentado por el Ministerio de Educación en el sentido de que el Art. 24.l de la Ley Orgánica de Servicio Público establece la prohibición a servidores públicos de "percibir remuneración o ingresos complementarios, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme a la normativa de la respectiva institución", debe enfrentarse en el presente caso con los artículos 11.2 y 66.2 de la Constitución que prohíben la discriminación formal y material, debiendo prevalecer la norma constitucional por razón de jerarquía.

21. Lo contrario sería interpretar las normas legales de manera independiente del texto constitucional, sin cuidar sus efectos en la vigencia de los derechos constitucionales y los daños que pueden provocar a las personas. Es decir, omitir la obligación de los funcionarios establecida en el Art. 11.3 que señala que:

de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias. 2

25. Esto implica que los Estados partes tienen la obligación convencional de prohibir la discriminación de derecho o de hecho también en lo que respecta a las leyes que apruebe el Estado y a la aplicación de las mismas; por tal motivo, estamos frente a una salvaguarda que protege a el derecho a la "igual protección de la ley" frente a los efectos de la aplicación de la legislación interna y frente a las acciones directas o indirectas que creen situaciones de discriminación de jure o de facto. Si se cumple estos presupuestos, de que exista una situación de discriminación, los Estados tienen la obligación jurídica de adoptar medidas positivas para revertir o cambiar estas situaciones discriminatorias que perjudican a determinado grupo de personas.

26. La necesidad de revertir estas situaciones nace de la desproporcionalidad de la medida, que en el caso concreto se refiere al no pago del beneficio luego de que los peticionarios se jubilaron. En ese sentido, para observar si la decisión es proporcional debe remitirse al test establecido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual remite a tres sub principios: a) idoneidad, b) necesidad, y c) proporcionalidad. En relación al sub principio de **idoneidad,** lo denomina también como sub principio de adecuación, y se refiere a la observancia de si la norma que interviene en los derechos fundamentales contribuye adecuadamente a un fin constitucional legítimo. Respecto al sub principio de **necesidad**, se refiere a que la intervención de la norma impugnada en el derecho fundamental debe ser benigna, en relación a la que intervención que establezca la Constitución; incluso, la Corte establece que este sub principio prevé que la intervención sea lo más restringida posible. Finalmente, en relación al sub principio de **proporcionalidad** la Corte establece que se refiere a que las intervenciones de las normas en los derechos fundamentales se justifican en la importancia de la finalidad perseguida.[3]

27. Se observa en el caso concreto que la fundamentación de la decisión del Ministerio de Educación busca precautelar la prohibición establecida en el Art. 24.1 de la Ley Orgánica de Servicio Público, por la cual los servidores públicos no deben percibir remuneración o ingresos complementarios, con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labores específicas. En este sentido, se observa que la negación del pago del beneficio no es idónea para

---

[2] Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activisatas del Pueblo Indígen Mapuche) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279. párrafos 199, 201

3 Corte Constitucional del Ecuador, Resolución 2. Caso No. 0034-10, sentencia No. 002-11-SIN-CC. En RO. S. 624 de 23 de enero de 2012.

> "Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte".

22. Este artículo obliga al Ministerio de Educación hacer prevalecer el derecho a la igualdad material (Art. 66.4) de manera directa y por encima de disposiciones legales, de conformidad al principio de jerarquía constitucional. Implica hacer efectiva la fuerza normativa de la Constitución y no considerar que exclusivamente la ley tiene ese carácter.

23. Igualmente, debe considerarse cómo la decisión de suspender el pago del beneficio provoca la discriminación, que si bien no fue intencional en la decisión que adopta el Ministerio de Educación, se produce como una consecuencia de esta decisión; esto es, la decisión adoptada provoca una vulneración de su derecho a la igualdad, por cuanto no es proporcional con el objeto que se persigue proteger, que es la aplicación del Art. 24.1 de la Ley Orgánica de servicio Público que establece la prohibición de que los servidores públicos perciban remuneraciones o ingresos complementarios, con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o sin desempeñar alguna labor específica.

24. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene lo siguiente:

> El artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado a su aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguarda de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe, pues protege el derecho a la "igual protección de la ley", de modo que veda también la discriminación derivada de una desigualdad proveniente de la ley interna o de su aplicación.
>
> [...]
>
> Además, la Corte ha establecido que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo

el cumplimiento de esta prohibición, puesto que la finalidad del beneficio era premiar a aquellas/os profesoras/es con las mejores calificaciones. Además, la intervención en el derecho de igualdad de los peticionarios no es benigna, puesto que no reciben el beneficio en las mismas condiciones que han recibido otras/os profesoras/es, incluso considerando la situación de adultos mayores que los coloca en una situación de particular vulnerabilidad que es sumada por la situación de discapacidad por la que atraviesan. Esto implica que estamos frente a una intervención en el derecho a la igualdad que no es benigna.

28. Finalmente, no es una decisión proporcional, puesto que no existe una justificación de no pagar el beneficio y que implique un razonamiento de que la medida es idónea y necesaria para mantener la prohibición del Art. 24.1 de la Ley Orgánica de Servicio Público; esto es, la justificación que aduce el Ministerio de Educación no se adecua al test de proporcionalidad establecido por la Corte Constitucional del Ecuador para observar si una medida es proporcional para el fin que se pretende proteger con la medida que interviene en el derecho de los peticionarios.

29. Por estas razones, se concluye que existió una vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación al interrumpirse la entrega de los estímulos económicos por eficiencia al que se hicieron acreedores el momento que decidieron jubilarse y al no ser una medida adecuada, necesaria y proporcional con el fin que se persigue, considerando que los demás profesores, no jubilados, lo siguieron recibiendo.

B. Derecho a la seguridad jurídica, Art. 82 de la Constitución de la República

i) Contexto de la norma vigente al momento en que los profesores rindieron la prueba.

30. El derecho a la seguridad jurídica se expresa en "el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes" (Art. 82 Sobre este artículo ha manifestado la Corte Constitucional que "la seguridad jurídica lleva implícito el principio de legalidad, y es bajo este principio, y como una de las características que tiene la ley, que nace el principio de la irretroactividad de la misma, es decir que ésta no debe tener efectos retroactivos; sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación"[4].

[4] Corte Constitucional, Sentencia No. 013-10-SCN-CC, R.O. 250 de 4 de agosto de 2010.

31. De la anterior interpretación autorizada de la Corte Constitucional del Ecuador en relación al derecho a la seguridad jurídica, se desprende que la luz que ilumina la existencia o inexistencia de un derecho son las normas jurídicas vigentes al momento de los hechos. Para la Corte Constitucional las normas jurídicas sólo operan después de su fecha de promulgación. Los hechos previos a esa fecha, salvo excepciones ajenas a este caso, no pueden regularse con conformidad a una *lex posterior*.

32. Del expediente se conoce que, con fecha 11 de febrero de 2009, la Ministra de Educación expide el Acuerdo Ministerial 0051-09, que en su Art. 2 crea "un estímulo económico de USD/900 cada año, NOVECIENTOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA por un lapso de cuatro años, a favor de los directivos y docentes del sistema educativo público que alcancen en la evaluación el nivel de MUY BUENO".

33. Con fecha posterior a la expedición de este Acuerdo, los profesores y peticionarios rindieron pruebas de rendimiento entre los años 2010 y 2011 en las que todos obtuvieron una evaluación de nivel MUY BUENO. Es un hecho no controvertido por el Ministerio de Educación que a todos se les notificó que son acreedores al estímulo económico establecido en el Art. 2 del referido acuerdo y que dejaron de recibirlo una vez se jubilaron.

34. En la perspectiva expuesta por el Ministerio de Educación, en la respuesta escrita y la audiencia, esta norma perdió vigencia por la disposición derogatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, de 31 de marzo de 2011, que deja sin vigencia las normas contradictorias de igual o menor rango. Sin embargo, esta Ley fue expedida con posterioridad a que los profesores dieran la prueba, fueran notificados con su derecho a recibir el estímulo económico por cuatro años y recibieran al menos una bonificación (que es el caso de la profesora Velásteguí, los demás recibieron más de una bonificación). De hecho, la expedición de la norma no interrumpió el estímulo -que siguió vigente para profesores que continuaron trabajando- sino fue la jubilación.

35. Por esta razón, la existencia del derecho de los profesores a recibir por cuatro años el estímulo debe considerarse en virtud del Acuerdo Ministerial 0051-009, vigente al momento en que obtuvieron la calificación de nivel Muy Bueno. El efecto de la disposición derogatoria es que el Acuerdo no se vuelva a aplicar para nuevos casos, para nuevos profesores que rindan sean evaluados y soliciten estímulos económicos después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

36. Pero en los casos de los peticionarios, la interrupción de la entrega del estímulo

económico basándose en la disposición derogatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural implica: usar una norma posterior para regular hechos anteriores a su vigencia. El Ministerio de Educación, al adoptar esta decisión se va en contra del principio de irretroactividad, y por consiguiente, afecta al derecho a la seguridad jurídica.

ii) El desconocimiento de las consecuencias jurídicas de la jubilación.

31. Por otra parte, la Corte Nacional de Justicia expuso que en virtud del derecho a la seguridad jurídica debe ser factible "anticipar cuál será el comportamiento de las autoridades públicas en relación con el ordenamiento jurídico y la aplicación que de sus normas realicen, la que atendiendo al principio (de seguridad jurídica) debería ser de completa certidumbre"[5]. Es decir, las personas deben tener conocimiento de los efectos jurídicos que van a sobrevenir a sus decisiones, del ejercicio de su libre albedrío.

32. Explica la Corte Interamericana de Derechos Humanos que este derecho implica que cualquier disposición "exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción u omisión que la contravienen"[6]. Al regularse conductas "la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto [...]. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto"[7]

33. Es decir que para la jurisprudencia interamericana la seguridad jurídica implica que la norma exista y se conozca antes de ser aplicada. Los efectos jurídicos deben establecerse con anterioridad a que suceda el acto que los activa, de lo contrario no se podría orientar el comportamiento jurídico de los particulares[8], causando una incertidumbre en relación a los efectos jurídicos de la normativa.

37. Según reconoció el representante del Ministerio de Educación y se verifica del Acuerdo Ministerial 0051-09, la norma no establecía que la jubilación implicaría que se deje recibir el estímulo económico, previamente reconocido. Al respecto, en el caso concreto, los peticionarios, antiguos profesores, relataron en la audiencia que el agotamiento de su salud (marcado por la deficiencia auditiva, el tratamiento de diálisis y el envejecimiento) fueron circunstancias que los llevaron a jubilarse. Razonablemente, proyectaron en su decisión las

---

5 Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Civil y Mercantil, Resolución de Recurso de Casación. Gaceta Judicial, Año CVIII. Serie XVIII, N° 3, pág. 817. Quito, 17 de enero de 2007.

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y Otros, 2 de febrero de 2001, párr. 106.

7 Ibíd.

8 Ibíd.

circunstancias económicas que tendrían tras jubilarse y consideraban que durante cuatro años contarían con el estímulo económico que ganaron por su desempeño profesional. Sin embargo, al jubilarse el Ministerio de Educación les retira el estímulo económico, desestabilizando su economía y dejándolos en incertidumbre. Por lo tanto, al no establecerse normativamente que la jubilación significa la pérdida del estímulo económico en el Acuerdo Ministerial 0051-09, se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, es decir a orientar su comportamiento conforme a reglas claras y previamente establecidas.

38. El Ministerio de Educación -refiriéndose a un Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado- indica que la Ley Orgánica de Educación Intercultural establece que los estímulos económicos establecidos a través del Acuerdo Ministerial 0051-09 son equivalentes a la nueva "remuneración variable por eficacia" del Art. 116 literal a) de esta ley. Estas remuneraciones, según el Art. 24 literal l) de la Ley Orgánica de Servicio Público, sólo se pueden recibir mientras el servidor docente no se jubile.

39. El punto decisivo, es que la decisión de los profesores de jubilarse se realiza en el año 2013 cuando la Ley Orgánica de Educación Intercultural ya estaba en vigencia (2011). Es decir, existía una norma previa, existente y conocida -según se establece en el estándar reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos- que les advertía las consecuencias de sus actos. El momento que ellos deciden jubilarse, no actuaron de manera incierta, sino conforme a una norma previa vigente, por lo que no existían circunstancias que vulneren a ese momento su derecho a la seguridad jurídica al aplicarse el Art. 116 literal a).

Sobre la competencia del INEVAL o del Ministerio de Educación para el pago de los pendientes estímulos económicos

40. El Ministerio de Educación insiste en que se aplique la Ley Orgánica de Educación Intercultural para hechos anteriores a ella, incluso cuando argumenta que las obligaciones referentes al pago de estímulos económicos o "remuneraciones variables por eficiencia" están a cargo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (en adelante INEVAL). Si bien esta ley establece en su artículo 116 que esta institución -y no el Ministerio de Educación- es la responsable de estos estímulos económicos, esta norma tiene efectos para el futuro.

41. La obligación jurídica de carácter patrimonial, de pagar 900 dólares anuales durante cuatro años tiene como sujeto pasivo u obligado al Ministerio de Educación. No se ha fundamentado jurídicamente por qué las obligaciones

previamente generadas por concepto de "estímulos económicos" -antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Educación Intercultural- pasen al INEVAL.

42. La Ley Orgánica de Educación Intercultural establece que las futuras "remuneraciones variables por eficiencia" estarán a cargo del INEVAL. Ello no implica de manera automática que las antiguas obligaciones de carácter patrimonial del Ministerio de Educación estén ahora a cargo de la institución de evaluación, a no ser que exista una disposición legal expresa que manifieste lo contrario. Al respecto, se observa que no existe una disposición expresa que indique que las obligaciones patrimoniales del Ministerio de Educación se conviertan en obligaciones patrimoniales del INEVAL, menos aún, no se observa que estas obligaciones desaparezcan para el caso concreto.

43. En este contexto, se entiende que las obligaciones patrimoniales generadas con los profesores que obtuvieron una calificación MUY BUENA y aún están pendientes de pago, de conformidad al Acuerdo Ministerial 0051-09, corresponden al Ministerio de Educación.

iii) Síntesis del análisis de derechos.

44. El carácter complejo de este caso, obliga a realizar una síntesis de las reflexiones jurídicas aquí alcanzadas:

a. La interrupción del pago del estímulo económico al que se hicieron acreedores los profesores -basadas en el hecho de la jubilación- es discriminatoria porque afecta de manera desproporcional a las personas adultas mayores y personas con discapacidad.

b. Aplicar la disposición derogatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural es una vulneración al derecho a la seguridad jurídica porque intenta regular hechos anteriores a la vigencia de la norma, como en el presente caso, unos hechos que son anteriores al 31 de marzo de 2011. Estos hechos son la rendición de la evaluación por parte de los profesores, la notificación de que son acreedores al estímulo económico por cuatro años y la entrega de los primeros estímulos.

c. Aplicar el Art. 116 literal a) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural en concordancia con, el Art. 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público, no constituye una vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque las normas entraron en vigencia con anterioridad a la decisión de los profesores de jubilarse.

d. EL Ministerio de Educación es la institución que mantiene las obligaciones

Defensoría del Pueblo
ECUADOR
El desafío de ser diferentes, es sentirnos semejantes

patrimoniales generadas por concepto de estímulos económicos, generados en virtud del Acuerdo Ministerial 0051-49.

45. Por las consideraciones expuestas y de conformidad a las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente a lo prescrito en el artículo 215 de la Constitución, en concordancia con los artículos 16 y 20 de la LODP y artículo 25 del Reglamento de Trámite y Quejas, Recursos Constitucionales y Demandas de Inconstitucionalidad de Competencia del Defensor del Pueblo, no habiendo causas formales que incidan en la plena validez del presente trámite, esta Dirección Nacional de Derechos del Buen Vivir, en uso de sus competencias, RESUELVE:

V. RESOLUCIÓN.

UNO: DECLARAR que este trámite se realizó de conformidad con los principios de procedimiento constantes en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, específicamente en el Título II.- Del Procedimiento, Capítulo I.- Principios Generales, primordialmente el artículo 12, por ende se registrará como causa defensorial en el libro de causas del año 2015.

DOS: ACEPTAR la petición presentada por Patricio Rogelio Naranjo Yánez, Jorge Absalón Jaramillo Flores, Jorge Gualberto Gavilánez Guerrero e Inés Velástegui Ruiz; y en consecuencia determinar que:

a) El derecho a la igualdad y no discriminación (Art. 66.4 de la Constitución) fue vulnerado por el Ministerio de Educación al interrumpir la entrega de los estímulos económicos a los que tienen derecho por los resultados obtenidos en las pruebas de rendimiento profesional de acuerdo al análisis realizado en la presente resolución defensorial.
b) El derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución) fue vulnerado al basar la interrupción de los estímulos económicos en la disposición derogatoria décima de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, de acuerdo al análisis realizado en la presente resolución defensorial.

TRES: RECOMENDAR al Ministerio de Educación del Ecuador que reconozca y repare los derechos vulnerados de los profesores retirados Patricio Naranjo, Jorge Jaramillo, Jorge Gavilanez e Inés Velástegui, de manera que se garantice su derecho a la igualdad y no discriminación.

CUATRO: RECOMENDAR al INEVAL que al desarrollar los reglamentos para proceder con el reconocimiento de las remuneraciones variables por eficiencia se establezcan con claridad: 1) el período por el cual se va a recibir el estímulo; y 2) si la jubilación interrumpirá el pago del mismo.

Defensoría del Pueblo
ECUADOR
El desafío de ser diferentes, es sentirnos semejantes

QUINTO: DEJAR a salvo el ejercicio de las acciones judiciales y administrativas que se crean asistidas las partes.

RECORDAR a las partes, tomar en consideración el plazo previsto en el art. 26 del Reglamento de Trámites y Quejas, respecto a cualquier revisión que se quiera solicitar respecta de la presente Resolución.

Notifíquese y cúmplase.

Rodrigo Varela Torres
DIRECTOR NACIONAL DE DERECHOS DEL BUEN VIVIR
DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR

Notificaciones:

Dr. Augusto Espinosa ✓ EN 626251740 EC 22 JUL 2015
Ministro de Educación
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Casillero Judicial Nº 640 del Palacio de Justicia de Quito NO CASILLERO - CONSIGNAR DIRECCIÓN EN SOBRE

Dr. Jorge Gavilánez Guerrero ✓ EN 626251753 EC
Dirección: Urb. Los Laureles, Pasaje de los Nisperos N46-08 y De Los Madroños, Quito.
Correo electrónico: ecuadic@gmail.com
Teléfonos: 2436605 – 0996008173. 22 JUL 2015

Dra. Inés Velástegui
petitange119@hotmail.com
Teléfonos:2535390-0987933247
INEVAL ✓ EN 626251767 EC

22 JUL 2015