

JUEZ PONENTE: Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Quito, 30 de mayo de 2013; las 11h30.

VISTOS: En virtud de que la Jueza y Jueces Nacionales abajo firmantes, hemos sido designados por el Consejo de la Judicatura de Transición, mediante Resolución No. 4-2012 de 25 de enero del 2012; y, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resoluciones No. 1-2012 de 30 de enero del 2012, y No. 4-2012 de 28 de marzo de 2012, nos designó para integrar esta Sala Especializada; y, conforme el acta de sorteo electrónico de 4 de abril de 2012 que consta en el expediente de casación, somos el Tribunal competente y avocamos conocimiento de la presente causa, acorde con los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial, y artículo 1 de la Ley de Casación; integra este Tribunal de Casación el Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, conforme el artículo 2, literal c), de la resolución No. 7-2012 de 27 de junio de 2012, y la resolución No. 10-2012 de 29 de agosto de 2012. Estando la presente causa en estado de resolver, para hacerlo, se considera:

PRIMERO.- 1.1.- Por sentencia expedida el 22 de febrero de 2010, 15h00, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4, con sede en Portoviejo, se resolvió: *"declarar con lugar la demanda propuesta por los accionantes que no han desistido de la misma, en el decurso del trámite del presente proceso, disponiéndose el pago y el reconocimiento de las pretensiones de los accionantes constantes en su demanda, de conformidad con las respectivas certificaciones conferidas por la propia entidad demandada y que constan en el proceso. Los mismos que se establecerá previa liquidación pericial, tomando en consideración el escalafón inicial de los profesores determinado en la Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio Nacional. La afiliación de los accionantes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, deberá realizarse dentro del término de 15 días de ejecutoriarse el presente fallo."*. Dentro del juicio interpuesto por Amira Janeth Cedeño García, como

procuradora común de todos los actores, en contra del Ministerio de Educación, por el que demanda que, en sus calidades de educadores comunitarios, se les reconozca 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 salariales, fondos de reserva, afiliaciones al

IESS desde el inicio como educadores comunitarios hasta la actualidad.

1.2.- Mediante auto de 19 de noviembre de 2010, 09h40, esta Sala admite a trámite los recursos de casación interpuesto por el Director la Regional de la Procuraduría General del Estado para Manabí y Esmeraldas.

1.3.- Conforme el auto de admisión del recurso, refiere que el Director de la Regional de la Procuraduría General del Estado para Manabí y Esmeraldas, invoca la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación y manifiesta que el escrito mencionado cumple con los requisitos de admisión por aplicación indebida de los artículos 6 de la Ley de Educación; 20, 21 y 22 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación; 44 de la Ley Orgánica de Educación, capítulo VIII; 45 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación, capítulo VIII, respecto a estas normas se admitió el recurso de casación.

SEGUNDO.- Esta Sala tiene claro que la argumentación del recurso de casación así como la contestación que se dé al mismo, debe ser analizada no como se lo haría si éste fuese un recurso de instancia sino que debe analizarse bajo los principios procesales de la casación, donde en principio no es posible introducir nuevos hechos en el debate, ni discutir los problemas fácticos de la instancia. En efecto, no cabe tratar en su totalidad las cuestiones del pleito, pues la casación recae sobre la legalidad de la sentencia de instancia, de suerte que si la sentencia impugnada contiene infracciones legales se la casa y se dicta una nueva, haciendo una correcta aplicación de las disposiciones legales infringidas; en definitiva se intenta restablecer el imperio de las normas de derecho y unificar la doctrina, ante todo con un matiz acusadamente público, porque su concepción revela el propósito de conseguir, por un parte, que las normas jurídicas se apliquen con oportunidad y se interpreten rectamente, y lograr, por otra, mantener la unidad de las decisiones judiciales, como garantía de certidumbre e igualdad para cuantos integran el cuerpo social.

TERCERO.- 3.1.- El caso en concreto se refiere a personas 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, centro de formación artesanal, PREDAFORP y promotores; **quienes solicitan se les equipare en remuneraciones y**

beneficios a los demás profesores del Magisterio Nacional.

3.2.- El dinero que recibían esas personas según la Ley No. 122 (ROS 963 DE 10 de junio de 1996) se denominó “**bonificación para los educadores comunitarios**”, que en un principio fue de un sueldo mínimo vital, luego fue de seis salarios mínimos vitales (RO 323 de mayo de 1998) y **finalmente se fijó en el valor de US\$ 80** (RO 490 de 9 de enero de 2002).

3.3.- La sentencia del Tribunal Distrital No. 4 confunde al sistema de educación ecuatoriano, que comprende el régimen escolarizado y el no escolarizado (Art. 4 y 6 de la Ley de Educación), con la calidad de servidor público, tal como señala el fallo, considera que al ser dependientes del Ministerio de Educación son profesores, que deben tener todos los beneficios de los demás maestros, por el principio de igualdad; sin embargo, aquello cae por su propia lógica, porque **no todos los que forman parte del sistema de educación (escolarizado y no escolarizado) son servidores públicos**, pues existen establecimientos privados que son parte del sistema de educación y sus profesores no son servidores públicos. **En ese sentido existe indebida aplicación de los Arts. 4 y 6 de la Ley de Educación.**

3.4.- Por esa razón, se dictó una ley que regula a los profesores del sector público, que es la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, que detallaba los deberes y derechos de los maestros, así los beneficios que debían percibir, pero para aquello debían ingresar a la Carrera Docente, cumpliendo los requisitos que se señalaba la Ley: “*Art. 6.- Para ingresar a la carrera docente se requiere: 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.*”, **solamente en esas condiciones se podía ingresar al Magisterio y tener todos los derechos que corresponden.**

3.5.- En ese sentido, es válida la respuesta que da el Ministerio de Educación a los reclamantes, respecto a que **se trata de una especial forma de servicios regulada por su propia ley**, en cuanto a la bonificación que deben recibir. Entonces la ley aplicable es la Ley 122 con sus respectivas reformas.

3.6.- Por tanto, **un educador comunitario no puede ni debe ser equiparado a un profesor del magisterio nacional**, pues no está dentro de la carrera docente. Esto se ratifica con la

vigencia de la Ley Reformativa a la Ley que fija la Bonificación para los Educadores Comunitarios (RO 369 de 3 de octubre de 2006), con la cual se ordena que: *“No constituye pluriempleo el caso en el que los profesores fiscales sean requeridos para prestar servicios adicionales como alfabetización, alfabetización de adultos, capacitación y perfeccionamiento docente, organizados o reconocidos por el Ministerio de Educación y Cultura, fuera del cumplimiento de su jornada ordinaria, si su horario se lo permite, sin que implique percibir otra remuneración por esta labor, sino únicamente la bonificación correspondiente... El hecho de que profesores fiscales sean requeridos a prestar servicios de educación comunitaria, no altera el régimen jurídico de dichos docentes que están sometidos a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, como tampoco cambia el régimen jurídico de los educadores comunitarios que están sometidos a su propia ley.”*

Por esta equiparación que hace la sentencia, corresponde a una indebida aplicación de las normas invocadas, particularmente del Art. 6 de la Ley de Educación, lo que hace procedente aceptar la causal primera alegada.

CUARTO.- 4.1.- Lo que sí es cierto, es que se reconoce una relación de dependencia entre los educadores comunitarios y el Ministerio de Educación, estando esa relación de dependencia regulada por la Ley 122 y sus reformas, correspondiéndoles una bonificación y no un sueldo; pero por legislación transversal, como es la Ley de Seguridad Social, que en su Art. 2 dispone: *“SUJETOS DE PROTECCION.- Son sujetos obligados a solicitar la 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...”*, (lo destacado es nuestro), por tanto, **lo que sí corresponde es la afiliación al IESS**, pues aquella es obligatoria y debió haber sido pagada por el Estado en la forma que la Ley de Seguridad Social determina.

4.2.- Finalmente, es necesario destacar que **el principio de igualdad no se rompe, pues los educadores comunitarios no son profesores del Magisterio Nacional**, por tanto la ley les ha dado un trato diferenciado, conforme el tiempo de dedicación y la naturaleza de sus servicios.

Por todo lo anterior, y sin que sea necesario ya más consideraciones, este Tribunal de Casación, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO**

DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA: **1) Acepta el recurso de casación** interpuesto, **y por tanto casa la sentencia** impugnada de 22 de febrero de 2010, 15h00, del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4 con sede en la ciudad de Portoviejo. **2) En consecuencia, y conforme el Art. 16 de la Ley de Casación, se acepta parcialmente la demanda,** únicamente en la parte que se reconoce el derecho de los accionantes, que no hayan desistido de la acción, **para que se les afilie al IESS** por parte del Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Educación, afiliación que se hará por el tiempo de servicio que corresponda en cada caso y que liquidará la propia Institución de Seguridad Social. Sin costas. Notifíquese, devuélvase y publíquese.- ff) Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, Dr. José Suing Nagua (Voto Salvado), Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia, Jueces y Jueza Nacionales.-

Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez, Secretaria Relatora.-

Juez Ponente del Voto Salvado: Dr. José Suing Nagua

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Quito, a 30 de mayo de 2013; las 11h30.

VISTOS: Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de haber sido designados por el Consejo de la Judicatura de Transición mediante Resolución No. 4-2012 de 25 de enero de 2012, las Resoluciones de 30 de enero de 2012 y de 28 de marzo de 2012, de integración de las Salas Especializadas emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, así como el acta del sorteo electrónico de causas de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 4 de abril de 2012. Integra este Tribunal de Casación el doctor Álvaro Ojeda Hidalgo, de conformidad con el artículo 2, literal c), de la Resolución No. 7-2012 de 27 de junio de 2012, y la Resolución No. 10-2012 de 29 de agosto de 2012. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante providencia de 19 de noviembre de 2010, resolvió admitir el recurso de casación interpuesto por el Dr. Jaime Andrés Robles Cedeño, Director de la Regional de la Procuraduría General del

Estado para Manabí y Esmeraldas, en contra de la sentencia dictada el 22 de febrero de 2010 por el Tribunal Distrital No. 4 de lo Contencioso Administrativo, con sede en la ciudad de Portoviejo, dentro del juicio No. 99-2008 propuesto en contra del Ministerio de Educación por la señora Amira Janeth Cedeño García, como procuradora común, exclusivamente en lo que tiene que ver a la aplicación indebida de los artículos 6 de la Ley de Educación, 20, 21, 22 y 45 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación; y, 44 de la Ley Orgánica de Educación. El recurrente sostiene que en la sentencia recurrida *“no se hizo un análisis detenido del punto fundamental del pedido del actor, y en el caso específico*

de la institución demandada tampoco fueron atendidos en modo alguno los puntos de estricto derecho que la accionada estableciera con prueba idónea y suficiente”; y que los demandantes no tienen derecho a percibir otra remuneración que no sea la bonificación como *“educadores comunitarios”* al no tener la calidad de docentes que laboran en régimen de Educación regular. Pedidos los autos para resolver, se considera:

PRIMERO: La Sala es competente para conocer y resolver el recurso interpuesto, de conformidad con el primer numeral del artículo 184 de la Constitución de la República; numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, artículo 1 de la Codificación de la Ley de Casación.-----

SEGUNDO: El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4, en la sentencia recurrida, resolvió declarar con lugar la demanda propuesta por los accionantes que no han desistido de la misma en el decurso del trámite del proceso, disponiéndose el pago y el reconocimiento de las pretensiones de los demandantes. El fallo se fundamenta en que los accionantes son servidores públicos dependientes del Ministerio de Educación; y, por lo tanto, amparados 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; en este sentido, al ser, entonces *“educadores comunitarios”*, son docentes sujetos al

régimen de carrera docente y escalafón del magisterio nacional, situación reconocida expresamente por el propio Ministerio de Educación. Al reunir esta condición, señala la sentencia, por mandato constitucional, tienen el derecho a percibir una remuneración justa y a estar afiliados a la Seguridad Social y a recibir todos los beneficios sociales; derecho que no puede ser condicionado por disposiciones de jerarquía inferior como aquella que establece una bonificación a los “*educadores comunitarios*”. -----

TERCERO: Aun cuando no son de fácil comprensión los argumentos planteados por el recurrente en su escrito de interposición del recurso, al no señalar con claridad la manera en que la aplicación indebida de las normas señaladas por él, al amparo de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación, han sido determinantes en la resolución de la causa, esta Sala determinará si el fundamento establecido por el Tribunal de instancia para considerar que los demandantes tienen el derecho a recibir las remuneraciones y demás beneficios sociales, a pesar de no ser docentes regulares, tiene el suficiente soporte jurídico dentro de nuestro ordenamiento. Para resolver, se considera: **3.1.** La pretensión de los demandantes fue el reconocimiento del pago de las remuneraciones y demás beneficios sociales a que tienen derecho como “*educadores comunitarios*” y que ha sido desconocido por el Ministerio de Educación durante todo el tiempo en que han prestado sus servicios en tal calidad. **3.2.** El Tribunal Distrital No. 4 de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia cuestionada, estructuró sus argumentos adecuadamente. Ha determinado respecto a los accionantes, su calidad de servidores públicos en relación de dependencia con el Ministerio de Educación; también ha establecido que, en virtud de la normativa que rige al magisterio nacional, tienen la calidad de docentes sometidos y protegidos por el ordenamiento jurídico. Con esto, haciendo una lectura adecuada de la Constitución, concluyen que el trabajo realizado por los demandantes genera el derecho a percibir una remuneración justa y todos los beneficios de orden social, como la afiliación al Seguro Social, que esa relación jurídica posibilita. Esta Sala concuerda con el argumento de los juzgadores de instancia que señalan que el mandato constitucional que determina los derechos laborales no puede ser enervado ni condicionado por normas jerárquicamente inferiores. En este

sentido, si bien existía una Ley de Bonificación para Educadores Comunitarios, ésta pierde completamente sus efectos en beneficio del texto constitucional, sobre todo por lo violatoria que resulta su disposición al limitar el derecho fundamental a recibir una remuneración justa frente a un trabajo realizado. No es, por tanto, plausible jurídicamente, que se acepte que los “*educadores comunitarios*” solo debían recibir una *bonificación* y no todas las remuneraciones constitucionalmente establecidas. -----

Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto.- Sin costas.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.- Ff) Dr. José Suing Nagua.- Juez Nacional.(VOTO SALVADO).- Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia. Jueza Nacional.- Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo.- Juez Nacional.

Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez.- Secretaria Relatora.