



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA**

**DIRECCIÓN DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN CONSTITUCIONAL**

**TEMA:**

---

**LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS DOCENTES. ANÁLISIS DEL CASO NRO. 32-21-IN Y ACUMULADOS.**

---

Trabajo de investigación previo a la obtención del título de Magister en Derecho Mención derecho Constitucional. Modalidad: Estudio de Caso Nro. 32-21-IN/21 y acumulados

**Autor:** Ab. Julio David Muñoz Lara

**Tutor:** Ab. Mg. Eliana del Rocío Rodríguez Salcedo

AMBATO – ECUADOR

2023

**AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA,  
REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA  
DEL TRABAJO DE TÍTULACIÓN**

Yo, Julio David Muñoz Lara, declaro ser autor del Trabajo de Investigación con el nombre “LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS DOCENTES. ANÁLISIS DEL CASO NRO. 32-21-IN Y ACUMULADOS.”, como requisito para optar al grado de Magister en Derecho Constitucional y autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UTI).

Los usuarios del RDI-UTI podrán consultar el contenido de este trabajo en las redes de información del país y del exterior, con las cuales la Universidad tenga convenios. La Universidad Tecnológica Indoamérica no se hace responsable por el plagio o copia del contenido parcial o total de este trabajo.

Del mismo modo, acepto que los Derechos de Autor, Morales y Patrimoniales, sobre esta obra, serán compartidos entre mi persona y la Universidad Tecnológica Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra en ningún otro medio, sin autorización expresa de la misma. En caso de que exista el potencial de generación de beneficios económicos o patentes, producto de este trabajo, acepto que se deberán firmar convenios específicos adicionales, donde se acuerden los términos de adjudicación de dichos beneficios.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Ambato a los 18 días del mes abril de 2023, firmo conforme:

Autor: Julio David Muñoz Lara

Firma: .....

Número de Cédula: 1718710161

Dirección: 10 de agosto y Lucindo Ortega, barrio México, Puyo, Pastaza.

Correo Electrónico: [julio.88.DM@gmail.com](mailto:julio.88.DM@gmail.com)

## **APROBACIÓN DEL TUTOR**

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Titulación “LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS DOCENTES. ANÁLISIS DEL CASO NRO. 32-21-IN Y ACUMULADOS.” presentado por Julio David Muñoz Lara, para optar por el Título de Magíster en Derecho Constitucional

### **CERTIFICO**

Que dicho trabajo de investigación ha sido revisado en todas sus partes y considero que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del Tribunal Examinador que se designe.

Ambato, 18 de abril del 2023

.....

Abg. Mg. Eliana del Rocío Rodríguez Salcedo

## **DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD**

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación, como requerimiento previo para la obtención del Título de Magister en Derecho Constitucional son absolutamente originales, auténticos y personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor.

Ambato, 18 de abril del 2023

Julio David Muñoz Lara

CC: 1718710161

## **APROBACIÓN TRIBUNAL**

El trabajo de Titulación, ha sido revisado, aprobado y autorizada su impresión y empastado, sobre el Tema: “LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS DOCENTES. ANÁLISIS DEL CASO NRO. 32-21-IN Y ACUMULADOS.” previo a la obtención del Título de Magister en Derecho Mención Derecho Constitucional, reúne los requisitos de fondo y forma para que el estudiante pueda presentarse a la sustentación del trabajo de titulación.

Ambato, 18 de abril del 2023

.....

Ab. Ricardo Hernán Salazar Orozco. Mg  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

.....

Ab. José Antonio Ruiz Bautista. Mg  
EXAMINADOR

.....

Ab. Eliana del Rocío Rodríguez Salcedo. Mg  
DIRECTORA

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo investigativo es dedicado con todo mi amor y cariño a mi amada esposa Andrea e hijo Julián, quienes son la inspiración de todo mi esfuerzo, también se lo dedico a mis padres y hermanos, quienes son los pilares de mi formación y enseñanza de esfuerzo.

## **AGRADECIMIENTO**

Inicio agradeciendo a mi esposa y mi hijo, quienes me apoyan en cada una de las etapas de mi vida, sobre todo en lo académico.

Mi agradecimiento para mis padres y hermanos, quienes me alentaron a seguir en adelante.

Y agradezco a mi tutora, quien me guio en el proceso de la investigación, con su sabiduría supo darme la ayuda necesaria para sacar en adelante el presente trabajo, todo mi aprecio y agradecimiento a una maravillosa docente.

## INDICE DE CONTENIDOS

<b>APROBACIÓN DEL TUTOR</b> .....	iii
<b>DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD</b> .....	iv
<b>APROBACIÓN TRIBUNAL</b> .....	v
<b>DEDICATORIA</b> .....	vi
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	ix
<b>ABSTRACT</b> .....	¡Error! Marcador no definido.
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	xi
<b>CAPÍTULO I</b> .....	13
<b>MARCO TEÓRICO</b> .....	13
<b>FUNCIONES DEL ESTADO Y SU INCIDENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO</b> .....	13
<b>CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD</b> .....	20
<b>ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN</b> .....	24
<b>DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DERECHO LABORAL</b> .....	26
<b>CAPÍTULO II</b> .....	30
<b>GUÍA DE ESTUDIO DE CASOS</b> .....	30
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	50
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	51



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA**  
**DIRECCIÓN DE POSGRADO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO: MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL**

TEMA: LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS DOCENTES. ANÁLISIS DEL CASO NRO. 32-21-IN Y ACUMULADOS.

AUTOR: Ab. Julio David Muñoz Lara

TUTOR: Ab. Mg. Eliana del Rocío Rodríguez Salcedo

**RESUMEN EJECUTIVO**

En el análisis que se realizó sobre el caso signado con el Nro. 32-21-IN y acumulados, se procedió a revisar el procedimiento parlamentario para la formación de una reforma legal a un cuerpo normativo, para el caso en análisis, la Ley Orgánica de Educación Intercultural, la misma que regula la educación primaria y secundaria en el Ecuador. La trascendencia social a nivel nacional de la reforma legal tiene dos aristas importantes que fueron observadas y desarrolladas en esta investigación, tales como: el procedimiento legislativo y el constitucional; y, el poder y contra poder con respecto a la objeción o sanción de los proyectos de ley. Con aquello se logró identificar, como establece la sentencia de la Corte Constitucional, que los procedimientos de formación normativa que lleva a cabo el poder legislativo no deben recaer en vicios de forma o de fondo, los cuales podrán acarrear una inconstitucionalidad normativa, la misma que no podrá ser ejecutada una vez que entre en vigencia, como se evidencia en esta investigación sobre una excesiva determinación de derechos a docentes sin una base económica que respalde la aplicación de una norma reformativa con un supuesto respaldo en una progresividad de derechos que en teoría son aceptables para todos pero inejecutables en la práctica por una inexistente coordinación entre los poderes estatales. Es así que, la investigación cumple con los objetivos planteados como el examinar la constitucionalidad de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación

Intercultural, su estudio previo a la reforma, los procedimientos llevados a cabo por el poder legislativo y el ejecutivo del Ecuador y la determinación de la progresividad de derechos sin caer en populismos normativos. Con todo el estudio realizado se concluye que ningún procedimiento parlamentario debe establecer derechos que no podrán ser ejecutados por el poder ejecutivo en cualquiera de sus carteras de Estado inobservando normas constitucionales y no congruentes a la realidad económica nacional.

**DESCRIPTORES:** atribuciones, derechos, educación, legislación.

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA**  
**DIRECCIÓN DE POSGRADO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO: MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL**

THE CONSTITUTIONALITY OF THE LAW REFORMING THE ORGANIC LAW  
OF INTERCULTURAL EDUCATION IN RELATION TO THE RIGHTS OF  
TEACHERS. ANALYSIS OF CASE NO. 32-21-IN AND ACCUMULATED.

AUTHOR: Julio David Muñoz Lara

TUTOR: PP Eliana del Rocío Rodríguez Salcedo

**ABSTRACT**

In the analysis carried out on the case number 32-21-IN and accumulated, we proceeded to review the parliamentary procedure for the formation of a legal reform to a normative framework, in the case under analysis, the Organic Law of Intercultural Education, which regulates primary and secondary education in Ecuador. The social transcendence at national level of the legal reform has two main aspects that were observed and developed in this research, including the legislative and constitutional procedure and the power and counter power regard to the objection or sanction of the bills. With that, it was possible to identify, as established by the Constitutional Court's ruling, that the procedures of normative formation carried out by the legislative power should not fall into defects of form or substance, which could lead to normative unconstitutionality, which cannot be executed once it enters into force, as evidenced in this research on an excessive determination of rights to teachers without an economic basis to support the application of a reforming norm with a supposed support in a progressivity of rights that in theory are acceptable to all but unenforceable in practice due to a non-existent coordination between state powers. Thus, the research fulfills the proposed objectives like examining the constitutionality of the Reformatory Law to the Organic Law of Intercultural Education, its study prior to the reform, the procedures

carried out by the legislative and executive powers of Ecuador and the determination of the progressiveness of rights without falling into normative populism. It is concluded that no parliamentary procedure should establish rights that cannot be executed by the executive power in any of its State portfolios without observing constitutional norms and not congruent to the national economic reality.

**KEYWORDS:** attributions, education, legislation, rights.

## INTRODUCCIÓN

El análisis de la sentencia del caso Nro. 32-21-IN/21 y acumulados, tiene como base en la demanda de inconstitucional por la expedición de una reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011) por parte de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales de la Asamblea Nacional, reforma que es publicada en el primer suplemento del registro oficial Nro. 434, de fecha 19 de abril de 2021.

La reforma a la ley tiene varios cambios estructurales al sistema educativo y la incorporación de nuevos derechos a los docentes del magisterio nacional, quienes bajo luchas constantes han buscado mejorar su situación laboral frente a la importancia que tiene la educación con respecto al desarrollo de la sociedad.

El Ministerio de Educación, es el ente rector de la política pública y ejecutor de procesos en el ámbito de educación, es quien está sometido al cumplimiento de las normas expedidas por el poder legislativo, sin embargo, la educación tiene procedimientos transversales en la institucionalidad estatal al respecto de la aplicación de este derecho fundamental.

Los ministerios e instituciones autónomas que se ven obligados a coordinar acciones en beneficio de la ejecución del derecho a la educación son el Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Gobiernos Autónomos Descentralizados y los poderes ejecutivo y legislativo.

Los procedimientos legislativos para reformar cuerpos legales deben ser concordantes con la realidad nacional, por lo que es necesario el requerimiento de informes técnicos, caso contrario existiría una contraposición entre los derechos y su aplicabilidad, ya que se consideraría como letra muerta al momento de ponerlo en práctica.

La ley reformativa establece una serie de beneficios a los docentes como: programas de desarrollo y capacitación profesional, incentivos monetarios y bonificaciones económicas, incremento de remuneraciones, otorgamiento de permisos remunerados por cuidados a familiares por enfermedad y, un régimen especial de jubilación; aumento del número del personal bibliotecario y de los departamentos de consejería estudiantil de los planteles educativos; Obligatoriedad de ejecutar procedimientos pertinentes para convertir contratos ocasionales y nombramiento provisionales del personal bibliotecario a nombramientos permanentes.

Uno de los análisis es el procedimiento que emplea la comisión de educación de la Asamblea Nacional para una reforma legal, al cual se incluye desde las iniciativas legales, los proyectos de ley que se acumularon para su tratamiento y de los informes técnicos que deben ser parte de los análisis para una futura aprobación de las reformas.

Por otro lado, se observará si entregarle incentivos o tipificar nuevos derechos a los docentes del sector público, mejora el sistema educativo nacional, incluso, el establecer una nueva estructura institucional podría tener varias implicaciones sobre las finanzas públicas. Por lo que, la investigación tiene un enfoque analítico, descriptivo sobre la sentencia mencionada en líneas anteriores, buscando una relación entre diferentes normas orgánicas y la misma Constitución de la República del Ecuador (2008), para establecer si se cumplió con las competencias y atribuciones que poseen los poderes estatales.

Con la contribución de autores que tratan sobre los incentivos y efectos que conllevan a mejorar la calidad profesional de los profesores bajo el marco legal, con respecto a posibles normas garantistas, se podrá determinar la confrontación de una ley reformada frente a las obligaciones que tiene el Estado con respecto a la aplicación de derechos y si con ello se puede mejorar la calidad educativa en el Ecuador.

Por lo tanto, el análisis de la sentencia es necesaria para poder determinar sobre beneficios, derechos y el trabajo que poseen los docentes en beneficio de nuestros niños, niñas y adolescentes, siendo la educación, el cimiento de toda sociedad.

### **Tema de Investigación**

La constitucionalidad de la Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural frente a los derechos de los docentes. Análisis del caso Nro. 32-21-IN y acumulados.

### **Estado del arte**

Para determinar la existencia de incentivos o mejoramiento de la carrera docente, es importante analizar las necesidades que tiene la educación intercultural, para ello Espinoza & Ley (2020) menciona que la educación intercultural bilingüe en el Ecuador es un asunto pertinente que preocupa a los especialistas, ya que incorpora una serie de elementos que determinan la educación.

Para ello, se debe considerar los atributos de un docente en el ámbito del liderazgo, desde los docentes directivos y el desempeño del docente regular, para ello, Ordoñez, Castillo, Ordoñez, & Orbe (2020) determinan que el liderazgo directivo forma parte primordial del accionar de las instituciones educativas, más aún cuando la legislación tiene como objetivo principal alcanzar una educación de calidad.

Siendo que la educación es inclusiva, se debe tomar en cuenta el vínculo del docente con relación a la atención a estudiantes con necesidades educativas especiales, para ello, Figueroa, y otros (2019) considera un proceso complejo, gradual, dinámico, en el que confluyen diferentes factores, y uno de ellos, es el que apunta a las limitaciones que aún se aprecian en los docentes con respecto al dominio de competencias pedagógicas y didácticas ante la atención educativa de estudiantes con necesidades educativas especiales.

Uno de los enfoques para análisis, también es el derecho laboral que protege a los docentes, para ello, la obra de Frers (2019) nos permitirá determinar el alcance del derecho al trabajo, haciendo un análisis como convenciones de derechos humanos e instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo [OIT]

Concordante, se revisará la reforma de la carrera docente en Ecuador, Montalvo & Haro (2019) elabora un análisis del escalafón docente, en el que menciona que, junto a los cargos directivos, la LOEI (2011) introdujo nuevos roles educativos con funciones no docentes: docente–mentor, asesor educativo, auditor educativo, y docente–consejero estudiantil. Todos los cargos se obtienen mediante evaluación y con ello nuevos tipos de remuneraciones.

Uno de los ejes para poder determinar si es imperante mejorar los beneficios de los docentes, se debe hacer un análisis de la gestión educativa y su impacto en las instituciones educativas, para eso, Reyes & Cantos (2018) mencionan que el cumplimiento del derecho a la educación es un camino que conducirá a la calidad y calidez para fortalecer los servicios educativos, atendiendo las realidades locales y culturales, impactando de sobremanera en las escuelas.

Con lo descrito anteriormente, se analizará lo mencionado por Quispe, Rodriguez, Arellano & Ayaviri (2017) que exponen que estudios sobre condiciones de trabajo y salud del docente, auspiciado por la oficina regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación [UNESCO] para América Latina revelan que actualmente un alto porcentaje de los maestros ecuatorianos están afectados por el estrés y sufren de problemas emocionales padecen de estrés y otras manifestaciones originadas por los problemas familiares, dificultades económicas y el cansancio en el trabajo.

Para esto, hay que determinar si los incentivos son considerados como derechos, para Alcón & Álvarez (2016) determina los derechos fundamentales, los cuales son de aplicación directa en el ejercicio del ámbito público, dentro de la obra, las autoras



detallan una clasificación de los derechos constitucionales, con ello se puede ir correlacionando si el concepto de derecho abarca a los incentivos estatales. De la misma forma concluye (Oyarte, 2019)

Con relación a la investigación, el cual trata sobre la reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural frente a los derechos de los docentes, en la cual, se establece que el Estado debe otorgar varios beneficios, para Morduchwicz (2011) los incentivos que se basan en conocimientos y habilidades tienen un rasgo de justicia al remunerar igual a docentes con similares atributos desde un punto de vista pedagógico.

### **Planteamiento del problema**

El problema tiene su génesis con la reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural por parte de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales de la Asamblea Nacional, por el cual se otorga beneficios académicos y económicos a favor de los docentes del Ministerio de Educación.

Dentro de los beneficios que se incorpora dentro de la reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural son aquellos detallados en su artículo 10, derechos que modifican normas conexas, tales como: la Ley de Seguridad Social y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Razón por el cual, el ciudadano Luis Javier Bustos Aguilar, quien sería un perito tributario acreditado por el Consejo de la Judicatura presentaría una demanda constitucional en contra de la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado, demanda en forma y fondo de la ley reformativa por cuanto: se habría inobservado el principio de unidad de materia, contravención en el inciso final del artículo 369 de la [CRE] (2008) por cuanto, no habría contado con un estudio actuarial que calcule matemáticamente el impacto de las nuevas prestaciones que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debería asumir, esto por el riesgo en

la sostenibilidad de la seguridad social, además, el trámite legislativo no se habría originado con la iniciativa del presidente de la República por el aumentado el gasto público y no se habría contemplado una fuente de financiamiento, el mismo que es la certificación de la existencia de fondos, por lo cual, la pretensión es que se determine la inconstitucionalidad de la ley reformada, anexo a esto, solicita como medida cautelar, la suspensión de la ley reformada hasta que se expida la sentencia.

La sala de admisión de la Corte Constitucional admite a trámite la acción planteada, aceptó la suspensión provisional de la ley impugnada, requirió a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado, incluido al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas cuestionadas.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social da contestación a la notificación, impugnando la constitucionalidad de la ley reformada, debido a la sostenibilidad del sistema del seguro social por los beneficios que se presentan en la reforma.

La Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado se suman al pedido de declarar inconstitucional la reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y la resolución sea consecuente a las alegaciones, a pesar de la legitimidad de las expectativas y los derechos de los maestros no cuenta con el financiamiento para ejecutarla, ya que no se ha receptado informes técnicos, además, la comisión especializada se atribuiría competencias del ejecutivo al respecto de las modificaciones presupuestarias y no tendría conectividad entre una reforma en un ámbito económico versus el ámbito educativo, en el cual se debió enfocar la omisión, a ello se suma una discriminación evidente hacia otros servidores públicos, por beneficios exclusivos a los docentes.

En la contestación a la demanda, la Asamblea Nacional defiende el procedimiento a la reforma de ley, mencionando que no transgrediría el principio de unidad de materia, dado que el texto guarda relación clara, específica y evidente con la

temática, en relación, al régimen de jubilación especial, hace detalla que solicitó la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación y del IESS, quienes no han emitido un pronunciamiento no favorable, y el IESS no compareció a la solicitud realizada, para tratar las reformas. Señala, además, que la ley impugnada no habría vulnerado el principio de igualdad y no discriminación, más bien habría garantizado la igualdad material en observancia del principio de progresividad de los derechos de los docentes.

Al problema presentado, se puede evidenciar que existiría una confrontación entre la progresividad de los derechos de los docentes con relación al procedimiento que realizó la Asamblea Nacional en la reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, frente a los beneficios exclusivos de los maestros, los que podría acarrear un aumento del gasto público, sostenibilidad del seguro social y una posible discriminación con relación a otros servidores públicos.

## **Objetivo**

### **Objetivo central**

Examinar la constitucionalidad de la Ley Reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural frente a los derechos de los docentes con respecto a la sentencia del caso Nro. 32-21-IN y acumulados.

### **Objetivos secundarios**

- a) Estudiar la Ley Orgánica de Educación Intercultural [LOEI] previo a su reforma.
- b) Analizar el procedimiento realizado por la Asamblea Nacional referente a la reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.
- c) Determinar la progresividad de los derechos de los docentes en el Estado ecuatoriano con la LOEI y su posterior reforma.
- d) Estudiar el caso planteado con Nro. 32-21-IN y acumulados.

## **Justificación**

El presente trabajo de investigación se centra en los derechos legítimos y progresivos que debe garantizar y promover el Estado, respetando los procedimientos, competencias y atribuciones que otorga la Constitución de la República del Ecuador (2008) y las normas legales a cada uno de los poderes estatales.

- **Social**

En el ámbito social, tiene relevancia ya que la educación es un derecho universal de las personas a lo largo de su vida, los maestros son un eje fundamental para garantizar este derecho, por lo que, los Estados deben priorizar su gasto público en mejora de la calidad y calidez de la educación, para ello se busca, mediante políticas de incentivos, acceder a la carrera laboral docente.

A nivel regional, los países latinoamericanos han dado los primeros pasos para mejorar la calidad educativa, los cuales se observa en varias aristas con base a las diferentes corrientes ideológicas del gobierno de turno.

El Ecuador, procede, a través de un ordenamiento jurídico, garantizar el derecho a la educación y con ello a uno de los actores fundamentales, quienes son los docentes, quienes, además, de estar regidos por la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se encuentran bajo el régimen de la Ley Orgánica de Servicio Público (2010), en las dos normativas se garantizan derechos a los que se acoge este sector poblacional.

- **Académica**

En el ámbito académico, el presente trabajo investigativo aporta con un análisis a una sentencia que se encuentra en ejecución, la misma que trata sobre una ley reformativa a la ley de educación, ley que cambia diversos temas de estructura organizacional, derechos y obligaciones de los integrantes de la comunidad educativa y, sobre todo, la ejecución de la inversión pública, normado en la Constitución de la República del Ecuador (2008). La investigación entregaría aportes sobre un análisis a

los derechos de los docentes que puede ser considerados para determinar si un procedimiento legislativo vulnera o no los mismos, además, si son aplicables en la realidad, estas reformas a la ley educativa.

- **Jurídico**

Dentro de un marco jurídico, se debe realizar una confrontación de las normas reformadas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural con las competencias de los procedimientos legislativos, los mismos que deben estar sin vulneraciones a derechos o que genere inestabilidad a otras instituciones públicas. Para ellos, se tomará como referencia al contenido de la sentencia, las leyes orgánicas de cada poder estatal y la Constitución de la República del Ecuador (2008), dando como resultados un análisis transversal al ordenamiento jurídico y pronunciamientos de organizaciones sociales.

### **Palabras claves y/o conceptos nucleares**

- **Educación.** – Según la Constitución de la República del Ecuador (2008) expresa que:

La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo. (Art. 26)

- **Derecho.** - Cabanellas (2011) define como: “facultad natural de obrar de acuerdo con nuestra voluntad, salvo los límites del derecho ajeno, de la violencia de otro, de la imposibilidad física o de la prohibición de la ley” (p.131)
- **Servidor público.** - La Constitución de la República (2008) establece “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a

cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.” (Art. 229)

- **Asamblea Nacional.** - La Constitución de la República (2008) establece “La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.” (Art. 118)
- **Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.** - La Constitución de la República (2008) establece “entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.” (Art. 370)
- **Remuneración mensual unificada.** - Según la Ley Orgánica de Servicio Público (2010) expresa que:

En las entidades, instituciones, organismos y personas jurídicas establecidas en el Artículo 3 de esta Ley, se establece la remuneración mensual unificada, la misma que resulta de dividir para doce la suma de todos los ingresos anuales que las dignatarias, dignatarios, autoridad, funcionaria, funcionario, servidora y servidor a que tenga derecho y que se encuentren presupuestados. (Art. 96)

### **Normativa jurídica**

Las normas que se utilizarán dentro del trabajo de investigación versan sobre el artículo 26 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), el mismo determina el derecho a la educación, conforme a ello, se emite la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011) por parte de la Asamblea Nacional, en virtud, de las atribuciones y deberes que confiere la Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 120, numeral 6.

La ley de educación regula las atribuciones de los actores que son parte del sistema de educación nacional, por lo que es imperante el estudio del artículo 6 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011), donde se tratan las

obligaciones del Estado en materia educativa. A su vez, se entrelaza con el artículo 10 que estipula los derechos de los docentes y el artículo 115 que menciona sobre la remuneración de los profesionales de la educación.

La educación, siendo un derecho transversal, se revisará las implicaciones que tiene con la Ley de Seguridad Social (2001), el cual, dentro del artículo 4 se establece sobre cuáles son los recursos que conforman el seguro general obligatorio y los artículos 173-175, donde se tipifica los tipos de régimen de jubilación de los aportantes.

### **Descripción del caso objeto de estudio**

El objeto de estudio es una sentencia dentro del caso Nro. 32-21-IN y acumulados el cual tiene su génesis en la expedición de la ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural [LOEI] (2011) por parte de la comisión especializada de educación de la Asamblea Nacional, para lo cual, se presenta una demanda de inconstitucionalidad a la reforma, en la forma y el fondo por parte de un ciudadano.

La sala de admisiones de la Corte Constitucional califica y acepta a trámite la demanda interpuesta, demanda que también contempla medidas cautelares, las cuales son otorgadas, siendo esta, la suspensión de la aplicabilidad de la ley reformada.

Por parte de la misma sala, requiere a diferentes instituciones del Estado ecuatoriano para que se pronuncien sobre la demanda planteada, en la cual, la Presidencia de la República del Ecuador y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [IESS] se acogen y presentan la demanda de inconstitucionalidad a la ley reformativa.

La Corte Constitucional examina los cargos de inconstitucionalidad en contra de la ley reformativa a la LOEI (2011), publicada el 19 de abril de 2021, desestimando los cargos planteados en la demanda sobre la unidad de materia, carencia en la exposición de los motivos, la falta de escucha a los ciudadanos y sobre la igualdad y

no discriminación. Sin embargo, declara a trámite por incurrir en vicios de inconstitucionalidad formal en lo referente a disposiciones legales sobre el régimen de jubilaciones y aumento generalizado de remuneraciones de los docentes, evidenciando una clara violación a los artículos 286, 287, 368 y 369 de la Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008).

Para lo cual, en sentencia se otorga un plazo de treinta días para que se delibere sobre las disposiciones de la ley reformativa a la [LOEI] (2011), el mismo que deberá contar con un análisis de factibilidad otorgado por el Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] e informes actuariales del IESS.

### **Metodología**

Las fuentes de información con las que cuento para desarrollar esta investigación, son de tipo bibliográfico las mismas que se encuentran en mi biblioteca particular, la biblioteca de la Universidad Tecnológica Indoamérica, y otras instituciones.

Descripción de los métodos de investigación a aplicarse son:

**Método Deductivo.** – Con el método deductivo se procederá de conceptos generales y procedimientos normados que regulan la actuación de los poderes estatales para llegar a conceptos específicos sobre la controversia generada por la demanda de inconstitucionalidad presentado en contra de la Ley Orgánica de Educación Intercultural [LOEI] (2011)

**Método de análisis de casos.** – Con respecto al análisis de casos, se realiza el análisis de la sentencia emitida por el juez ponente Alí Lozada Prado, dentro del caso Nro. 32-21-IN y acumulados.



## **CAPÍTULO I**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **Funciones del Estado y su incidencia en el procedimiento legislativo**

##### **Funciones del Estado y sus competencias.**

El análisis de la ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en adelante [LOEI] (2011), sobre su constitucionalidad se basa en la modificación a los beneficios que podrían tener los docentes, beneficios que son de carácter económico, estructural, laboral y social. En tal virtud, es importante determinar cuáles son las competencias que posee cada una de las instituciones que son parte de la formación de normas, en el Ecuador.

Por parte de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional es la institución que la simboliza, teniendo al o la presidente con quien representa a este órgano estatal y el pleno de la asamblea es el mayor órgano de ejecución y decisión. La de la República del Ecuador (2008) establece “La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.” (Art. 118)

Anexo a esto, la misma Constitución de la República del Ecuador (2008) establece “La Asamblea Nacional elegirá a una Presidenta o Presidente y a dos Vicepresidentas o Vicepresidentes de entre sus miembros [...]” (Art. 121)

En relación a la Función Ejecutiva, por medio del Presidente de la República, como su representante, tal como lo refiere la Constitución de la República del Ecuador (2008), “La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe de Estado y Gobierno y responsable de la administración pública.” (Art. 141).

Así mismo, se le otorga competencias de colegislador, conforme la carta magna, “La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: [...] A la Presidenta o Presidente de la República.” (Art. 134), además, se le otorga facultades de sanción a la Presidencia de la República, el mismo que menciona en el mismo cuerpo legal “[...] Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada” (Art. 137)

La facultad de emitir normas por medio de la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República, se evidencia la existencia de los pesos y contrapesos entre las funciones estatales, en ese sentido (Paucay, 2018) menciona que: “Cuando nos referimos a los “checks and balances”, estamos frente a la idea de que el poder frena al poder” (p. 91)

Ya que el poder de legislar, siendo el de debatir y emitir normas por parte de la Asamblea, se ve forzada a ser controlada por el poder ejecutivo, ejerciendo el contrapoder, ya que, el presidente de la República tiene la facultad de sancionar u objetar dicha norma, así mismo, tiene facultades reglamentarias, eso quiere decir que puede expedir normas que regulan el ejercicio de las leyes emitidas por la Asamblea Nacional.

Siendo un acto dinámico entre los órganos estatales en un Estado democrático, el ejercicio del poder y contrapoder, en el cual convergen diferencias de criterios, los mismos que se ven respaldados en competencias, facultades, atribuciones para el cumplimiento de un objetivo común, el bienestar social y el progreso nacional.

### **Procedimiento legislativo.**

Es importante determinar cuál es el procedimiento legislativo para la emisión de una norma o cuerpo normativo, es por ello que, respecto de la formación de la ley se debe considerar que ésta tiene tres pasos constitucionales básicos: iniciativa, trámite en la Asamblea Nacional y sanción u objeción presidencial.

Para (Zaidán, 2017) “El procedimiento legislativo supone una serie de trámites que se siguen y actos jurídicos que se expiden para la formación de una ley.” (p. 81). Con ese aporte, se establece la génesis de una ley con la iniciativa que poseen los asambleístas y el presidente de la República para presentar proyectos de ley, entre otras personas, incluida la Corte Constitucional conforme lo prescribe el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa [LOFL].

Una vez que la iniciativa del proyecto de ley sea calificada y sea trasladado para su trámite, se debe difundir un extracto para el conocimiento de la ciudadanía y posterior comparecencia para aportar con el tratamiento de la ley. Esto con sujeción a lo establecido en el 55 y 56 de la [LOFL], donde se establece el procedimiento para la presentación y calificación de los proyectos de ley, atribuciones que las posee el o la presidente de la Asamblea Nacional y del Consejo de Administración Legislativa.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa, previo a su reforma en el 2021, no existía una Unidad Técnica Legislativa, quien elabora los informes técnico-jurídico por cada proyecto de ley, el mismo que establece cinco días máximo para dicho informe, Antes de la reforma, el proyecto de ley era remitido al presidente de la Asamblea Nacional y siguiente, al Consejo de Administración Legislativa para su calificación, determinándose treinta días para su calificación y notificación a los proponentes.

Para el tratamiento del proyecto de ley, la Constitución de la República del Ecuador (2008) determina que “Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.” (Art. 137, inc. 2º), por lo que la publicidad de los proyectos de ley es fundamental para poder aportar con argumentos de parte de la ciudadanía y, sobre todo, la comparecencia de las instituciones públicas que se encuentren ejerciendo las competencias que las normas otorgan y puedan ser afectadas.

Con respeto a lo tipificado en la Constitución de la República del Ecuador (2008), es relevante que la comisión especializada que avoca conocimiento para el tratamiento de una ley, realice mesas de trabajo con los diferentes sectores con los que puede tener gran impacto la ejecución de la futura ley, con esa reflexión, los diferentes sindicatos y asociaciones deben ser convocadas para receptar sus opiniones y aportaciones para poder generar una ley que cubra todas las necesidades de la ciudadanía.

Con relación a la reforma a la [LOEI] (2011), varios temas se relacionan con la materia económica en las modificaciones presupuestarias que realiza el proyecto de ley, por lo que es fundamental e importante contar con informes actuariales, que determinen la viabilidad económica e impacto presupuestario que se pueda generar en la administración pública.

Para ello, la (Real Academia Española, 2014) define actuario como: “Persona versada en los cálculos matemáticos y en los conocimientos estadísticos, jurídicos y financieros”. Con la definición, podemos mencionar que el informe realizado por un actuario, es un análisis que utiliza métodos científicos y/o financieros para cuantificar y gestionar riesgos. Las evaluaciones actuariales permiten determinar la sostenibilidad a largo plazo de un plan de beneficios y pueden servir como un instrumento en la toma de decisiones.

El procedimiento legislativo que se llevó a cabo para el trámite de la ley reformativa a la [LOEI] (2011) continuó con las intervenciones de actores sociales y con criterios superficiales de los ministerios como: Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas; y Ministerio de Trabajo, pero sin contar con los informes técnicos con los que se debía fundamentar las modificaciones a la [LOEI] del 2011.

Una vez que se cuente con los fundamentos necesarios, con las visiones de los sectores que han podido intervenir en el tratamiento de la ley, la comisión

especializada elabora el informe respectivo para su en vivo al presidente de la Asamblea Nacional y posterior debate ante el pleno. La [LOFL] otorga un plazo máximo de noventa días y de ser necesario, una prórroga con igual tiempo, este aumento de días se lo hace con la reforma a la [LOFL] en el 2020.

Para el tratamiento y elaboración del informe para el primer debate, el mismo que se encuentra tipificado en la Constitución de la República del Ecuador (2008), “El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos establecidos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto [...]” (Art. 137)

En relación al informe para el primer debate, (Oyarte, 2019) menciona que podría existir un conflicto al momento de aprobar el informe por la comisión, ya que, al existir un empate en la votación, existe el voto dirimente, pero consigo no se subsanaría el conflicto, por razón de que: “los miembros de la comisión discrepen y que no solo haya dos informes, de mayoría y de minoría, sino tres o más sin que ninguno se pueda considerar de mayoría.” (p. 794)

El primer debate, el cual se desarrolla previa convocatoria por el titular de la Asamblea en un plazo máximo de sesenta días, se lo realiza en una sola sesión, en el cual, los asambleístas podrán presentar las observaciones que se creyeran importantes incluir en el proyecto de ley, acción que se lo realiza dentro de la sesión del pleno o dentro de los treinta días de concluida la sesión.

Además de la norma constitucional, la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) determina:

“Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias

introducir. Dentro del referido plazo, se considerará un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada emitirá su informe en un plazo menor a veinte días.” (Art. 58)

Pero, además, la (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009) establece lo siguiente “El Pleno, con mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley” (Art. 60) en su inciso final.

Se debe considerar esta opción en casos excepcionales, acto que no se ha observado que sucediera en esta etapa, pero si en el segundo debate, en el cual se hace la misma referencia dentro del artículo 61 de [LOFL], inciso final.

Lo manifestado por (Zaidán, 2017) en su obra, se describe que “Previo convocatoria del presidente de la Asamblea Nacional, el primer debate se desarrollará, en una sola sesión y asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta tres días después de concluida” (p. 86,87)

Tiempos que han sido incrementados por parte del legislativo en las reformas a la [LOFL], con el cual otorga a los asambleístas el plazo suficiente para realizar los análisis correspondientes para poder hacer las observaciones pertinentes, pero también ralentizan el procedimiento legislativo.

Para el segundo debate, la comisión recogerá las observaciones que se han presentado, las incorporará o rechazará de forma motivada y procederá a elaborar el informe para el debate, contando con noventa días desde la conclusión del primer debate, para la presentación del informe al titular de la Asamblea.

El procedimiento es similar al del primer debate para la aprobación del informe y correspondiente aprobación de la ley, con la particularidad de que, una vez aprobado en la Asamblea Nacional, se remitirá, por medio del titular, el proyecto de ley aprobado al presidente de la República, quien realizará la sanción u objeción de forma fundamentada.

### **Coleislación en la normativa**

Como se detalló en el título anterior, la Presidencia de la República es el contrapoder o contrapeso en temas de legislación, teniendo la competencia la Asamblea Nacional para emitir proyectos de ley y poner en conocimiento del ejecutivo, quien tiene facultades para sancionar u objetar.

Conforme lo establece la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) “Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de Ley, la Asamblea Nacional podrá volver a considerarlo solamente después de un año” (Art. 64). Esta acción se debe tomar en consideración cuando el procedimiento realizado dentro de la Asamblea Nacional, a consideración del presidente de la República, no haya sido considerada bajo estándares de necesidad o su fundamentación no tenga como base, informes técnicos o jurídicos.

En cambio, si se realiza una objeción parcial, la [LOFL] le faculta al presidente a elaborar un texto alternativo por artículos para su tratamiento en la Asamblea Nacional, quienes en una sola sesión del pleno podrán allanarse a los textos modificatorios o ratificar el proyecto base, en los dos casos, una vez concluida la sesión, se remitirá al Registro Oficial para su promulgación.

Facultad que para (Oyarte, 2019), “En los sistemas presidenciales se ha previsto, de modo general, la potestad del Ejecutivo de vetar los proyectos de ley aprobados por la Legislatura, tal como apareciera originalmente en la Constitución de los Estados Unidos de América” (p. 829)

Una de las particularidades es la objeción por inconstitucionalidad que posee el ejecutivo sobre los proyectos de ley, por el cual, la Corte Constitucional deberá emitir su dictamen y notificación hacia la Asamblea Nacional, el mismo que se lo estudia en el siguiente título.

## **Control de Constitucionalidad**

### **Corte Constitucional del Ecuador**

Una de las instituciones de la República del Ecuador es la Corte Constitucional, la misma que se encuentra reconocida en la Constitución de la República del Ecuador (2008), la misma que menciona lo siguiente: “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia [...]” (Art. 429)

Anterior a la Corte Constitucional, la que es creada por la Constitución de la República del Ecuador (2008), existía el Tribunal Constitucional, establecida en la Constitución de 1998, donde se establecía el control de constitucionalidad en todos los jueces que tengan en conocimiento causas relativas a ello.

Ya lo establece (Oyarte, 2019) determinando que el control concreto se hace propiamente difuso, recayendo la competencia en todos los jueces declarar inaplicables los preceptos inconstitucionales, debiendo informar al Tribunal Constitucional quien ejecuta el control abstracto, creando así un sistema mixto entre un control difuso, abstracto y concentrado a cargo del mismo tribunal.

La Corte Constitucional que se encuentra establecida en la Constitución de la República del Ecuador (2008) tiene las siguientes atribuciones:



La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante.”
2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.
3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.
4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo. [...] (Art. 436)

Las atribuciones descritas son las aplicables para el tratamiento de las normas que son emitidas por parte de los colegisladores (Asamblea Nacional y Presidencia de la República), en la que se determina el control de constitucionalidad de leyes mediante las acciones públicas de inconstitucionalidad y por casos que son puestos a conocimiento de la Corte.

### **Acción pública de inconstitucionalidad**

Bajo la potestad que otorga la Constitución de la República del Ecuador (2008) a los ciudadanos de forma individual o colectiva conforme el artículo 439, el de interponer las acciones constitucionales y concordante a lo que determina la (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional , 2009) donde se tipifica lo siguiente:

La acción pública de inconstitucionalidad podrá ser propuesta por cualquier persona.

La Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales, de conformidad con las normas establecidas en el capítulo anterior.” (Art. 98)

El artículo mencionado es vinculante con el mismo artículo 77 *ibídem*, en la que se determina la demanda de inconstitucionalidad y el titular de la propuesta, para ello, (Landa, 2018) menciona que: “la aprobación de leyes que son incompatibles con la Constitución puede generar muchos conflictos políticos, sociales y económicos, por ejemplo, una reforma legal en materia de pensiones o sobre el empleo público.” (Cap. 12)

Para ello, la legitimación activa está dada directamente de la Constitución de la República del Ecuador (2008) hacia las personas naturales o jurídicas, quienes tienen la posibilidad de interponer las acciones de inconstitucionalidad sobre normas que posiblemente contraríen la Constitución de la República del Ecuador (2008).

Puesto que es un derecho el acceso gratuito a la justicia (Escudero-Soliz, 2020) menciona que “Este derecho tiene como finalidad eliminar las trabas, restricciones y límites innecesarios que dificulten a la ciudadanía a llevar sus cuestiones controvertidas a los tribunales de justicia y obtener sentencia.” (p. 62)

También señala, los mismos tratadistas que: “la legitimación activa en materia de inconstitucionalidad es amplia con respecto a los modelos anteriores y comparados. Se trata de una innovación relevante que permite la participación ciudadana y de las personas jurídicas de derecho privado y público, como actores en los mecanismos de control constitucional o defensa de la Constitución” (p. 64)

Como lo establece la Constitución y tratadistas, se debe tomar en cuenta la responsabilidad que genera activas un mecanismo de control constitucional y las

implicaciones que aquello conlleva, la pretensión de que un juez constitucional avoque conocimiento sobre una norma que afecta los intereses de una colectividad, sea amplia o específica pero numerosa, puede generar efectos sociales como protestas o manifestaciones contrarias a posibles cambios normativos o eliminación de la norma.

(Oyarte, 2019) expone que una vez “[...] iniciada una acción constitucional no se puede desistir de ella. En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, que son objetivas, con la demanda o petición la Corte Constitucional ya ha asumido competencia, la que no puede interrumpirse y debe dictar su sentencia decidiendo la inconstitucionalidad del precepto impugnado o desechando la demanda” (p. 1103)

Bajo la responsabilidad que cualquier persona pretenda asumir, se deberá observar las reglas y procedimiento que desarrolla la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) dentro del capítulo II, título III.

Para (Oyarte, 2019) “Si la Corte Constitucional estima que un precepto normativo ha violado la Constitución, sea por su contenido o en su trámite de formación, declara la inconstitucionalidad del acto” (p. 809)

Aquello denota en la capacidad y obligación del representante de la Función Ejecutiva a realizar el análisis respectivo a los proyectos aprobados y presentados por la Asamblea Nacional, acto que no lo realiza el presidente Lenin Moreno Garcés en su momento con referencia a la reforma de la [LOEI] (2011).

El procedimiento legislativo concluye con el envío del proyecto de ley, sea éste un a reformatoria a un cuerpo legal o una ley nueva, a la institución denominada Registro Oficial, quien es el ente por la cual se da a conocer a la ciudadanía en general las normas aprobadas para su ejecución.

El caso que es objeto de estudio, por la acción de publicar una ley reformatoria por parte del presidente de la República, norma que deviene de falencias técnicas en el

ámbito presupuestario, detona en una serie de actividades constitucionales por parte de personas particulares e institucionales.

## **Estructura del Ministerio de Educación**

### **Competencias exclusivas**

En todos los Estados tienen diferentes prioridades dentro de su gobierno central, siendo uno de ellos de forma general, la educación. La Constitución ya establece en su artículo 261 numeral 6, como una competencia exclusiva las políticas públicas de educación dentro del Estado central.

Como la educación es un derecho universal de las personas y competencia exclusiva del gobierno central, se crea una cartera de Estado que maneje esta competencia, dando como resultado el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, dos instituciones públicas que manejan la rectoría en educación básica y media, y educación superior respectivamente.

En el presente trabajo se va a realizar el análisis solo del Ministerio de Educación, ya que las reformas normativas van en sentido de los docentes del magisterio nacional y estructura de esta cartera de Estado.

### **Estructura institucional**

El Ministerio de Educación, dentro de su organización interna posee una desconcentración de sus competencias en tres niveles de desconcentración, siendo el nivel central, con representación directa de la o el ministro de Estado, viceministros, coordinaciones generales, subsecretarías y direcciones nacionales; el nivel zonal, con su representación en la o el coordinador zonal y organizada con direcciones técnicas zonales; y por último, el nivel distrital, con su representación en la o el director y conformada por sus unidades y divisiones distritales.

La organización administrativa mencionada en el párrafo anterior y que en la práctica se la utiliza es con base en el Acuerdo No. 020-12 con el cual se expide el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del Ministerio de Educación, la misma que se encuentra fundamentada en la [LOEI] (2011) y la Constitución de la República del Ecuador (2008).

Leonardo Gómez Ponce, integrante del (Observatorio de Gasto Público, 2021) menciona que “En el Ecuador existen 166.658 profesores en escuelas y colegios fiscales, de los cuales 131.984 tienen nombramiento”. Estas cifras demuestran la gran magnitud que tiene el Ministerio de Educación en lo referente a docentes, quienes son servidores públicos y a quienes va dirigido los beneficios que contempla la ley reformativa de la [LOEI] (2011).

Los docentes, dentro de la estructura administrativa del Ministerio de Educación son la base fundamental, sin embargo, en el área operativa en la que se encuentran, existen varios cargos directivos que ocupan dentro de las instituciones educativas, conforme la (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011) establece que “Son cargos directivos los rectores, vicerrectores, directores, subdirectores, inspectores y subinspectores. Únicamente se podrá acceder a estos cargos, en las instituciones educativas públicas, a través del concurso de méritos y oposición.” (Art. 109)

Estos cargos son parte de la administración y pedagogía de las instituciones educativas, en las que son ocupadas únicamente por docentes de las mismas instituciones.

## **Derecho a la educación y derecho laboral**

### **Educación e interculturalidad**

Constitucionalmente, en el artículo 26, la educación es considerada como un derecho de las personas y un deber del Estado, también es un área prioritaria de la política pública del gobierno central y de la inversión estatal.

Al ser un derecho implica que su efectividad y goce debe estar garantizada por el Estado, además, al ser el Ecuador un Estado intercultural, para (Espinoza & Ley, 2020) “la educación intercultural y su política ha dado respuestas en un nivel teórico a las demandas históricas de los pueblos originarios, entre ellas, la necesidad de una educación intercultural bilingüe con fundamento a la conservación y protección de las culturas y lenguas ancestrales en forma de contribución a esta población.” (p.8)

Concordante con ello, la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que “El sistema nacional de educación integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades” (Art. 343, inc. 2°)

El Estado tiene responsabilidades que son ineludibles, como se mencionó en líneas anteriores, entre ellas están el fortalecimiento de la educación pública y coeducación, buscando que su calidad y cobertura sea amplia, el garantizar que las instituciones educativas sean espacios democráticos, erradicar toda forma de violencia en el sistema educativo velando siempre por la integridad física, psicológica y sexual de los estudiantes, entre otros.

Sin embargo, este derecho engloba a sus actores, quienes hacen efectivo este derecho, entre ellos están la administración, los docentes, padres de familia o representantes y los estudiantes, quienes son el fin último del derecho en referencia a la educación básica y media.

Esto nos conlleva a determinar la llamada comunidad educativa, la cual tiene gran influencia en el goce efectivo de los derechos y sobre todo, la educación. Con esto, los docentes pasan hacer una parte fundamental en el efectivo goce y aplicabilidad de la educación y con ello, su diferenciación a las demás labores que poseen otros servidores públicos, ya que la educación es la base del desarrollo nacional.

La normativa especial sobre la educación, la (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2021) menciona que:

La interculturalidad y plurinacionalidad garantizan el reconocimiento, respeto y recreación de las expresiones culturales de las diferentes nacionalidades, culturas y pueblos que conforman el Ecuador; así como sus saberes ancestrales, promoviendo la unidad en la diversidad, el diálogo intercultural y reconoce el derecho de todas las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a acceder a los servicios presenciales o virtuales y obras de la biblioteca escolar que se encuentre en su propia lengua y en los idiomas oficiales de relación intercultural. (Art. 2.2, literal b)

La normativa ya recoge la conexión entre la educación y la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades del Ecuador con la práctica de la interculturalidad y plurinacionalidad, la misma que lo contempla el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

El reconocimiento de las prácticas conforme a las costumbres de cada uno de los integrantes de la sociedad hace que la educación se enriquezca, que existe una identidad general y personal. La interculturalidad recoge e impulsa la idea de que varias formas de cosmovisión pueden plantearse y exponerse mediante la educación, el cual es un derecho fundamental y es la base del desarrollo nacional.

## **Derecho laboral docente**

Los docentes del magisterio nacional, quienes son servidores públicos, se encuentran bajo el régimen de dos cuerpos normativos, uno que regula su actuación como docentes denominada Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011) y el segundo por el hecho de ser servidores públicos, denominado Ley Orgánica de Servicio Público (2010).

Cada cuerpo normativo se encuentra regulado por su propio reglamento general. Estas normas infra constitucionales establecen el derecho al trabajo consagrado en la (Constitución de la República, 2008), el cual menciona que “el trabajo es un derecho y un deber social, un derecho económico y fuente de realización personal y base de la economía.” (Art. 33)

No obstante, con sujeción a la norma constitucional, (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010) establece que “serán servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público” (Art. 4), norma que tiene relación con la (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011) al establecer sobre la composición de la comunidad educativa, la misma que está compuesta por autoridades, docentes, estudiantes, madres y padres de familia o representantes legales y personal administrativo y de servicio” (Art. 15).

Estas normas establecen el ejercicio de los derechos que envuelven a los docentes fiscales quienes uno de sus derechos fundamentales es el trabajo, con el cual posee la calidad de servidor público. Este derecho, con el ejercicio de otros derechos conexos hacen que se fortalezca el vínculo de la educación y el trabajo, ya que el Estado, con la prestación de un servicio, debe existir la persona especialidad que entregue el servicio a la colectividad.

Para (Parra, 2005) establece que “un aspecto importante en como realiza el trabajo docente es que el puesto de trabajo no se limita a las áreas educativas, sea el aula



de clases o el entorno físico de la institución educativa, ya que, con frecuencia, el trabajo docente se termina de completar en los espacios privados de ellos.” (p. 137). Este hecho hace que exista de alguna forma una sobre exigencia laboral, el cual no es reconocida al docente, pero depende de la carga laboral que mantenga y organización con las obligaciones que acarrea ser docente.

El derecho al trabajo en el ámbito docente debe limarse a lo establecido por la ley en referencia al tiempo de ejercicio de este derecho, caso contrario existiría una desnaturalización al derecho y se convertiría en una explotación laboral, ya que no se observado que por parte del sector público se proceda con pagos de horas extraordinarias o suplementarias.

En este sentido, se debe diferenciar entre los docentes que trabajan en el área urbana y docentes del sector rural, esta diferenciación se la hace conforme a la vinculación del docente en la comunidad, en el caso de docentes rurales, quienes laboran más allá de su horario de trabajo, (Manzano, 2017) manifiesta que:

[...] una de las principales adversidades a los que se enfrentan los docentes rurales, es que, más allá de las difíciles circunstancias en la que desempeñan su labor, constantemente perciben como sus derechos son violentados y lo más grave de esto es que no poseen las herramientas necesarias para hacerlos exigibles y justiciables [...] (p. 26)

Nos lleva a la reflexión el ejercicio del derecho al trabajo en la ruralidad, en donde se hace más complejo ejercerla, a veces podría recaer en vulneraciones. El Estado garantiza los derechos pero en zonas donde es factible y cómodo ejercerla, como son las zonas urbanas, sin embargo, en zonas de difícil acceso y zonas donde no se cubra todas las necesidades primordiales, hace que los derechos y sobre todo, el derecho al trabajo docente, estén al borde de la vulneración.

## **CAPÍTULO II**

### **GUÍA DE ESTUDIO DE CASOS**

#### **Temática a ser abordada**

Análisis del caso Nro. 32-21-IN/21 y acumulados, con relación a los dos problemas centrales que se formula la Corte Constitucional, siendo estos, la inconstitucionalidad por la forma y el fondo con base en la posible transgresión constitucional, por la forma, a la unidad de materia; exposición de motivos suficientes al momento de elaborar la ley reformativa; obligación de escuchar a los ciudadanos con interés en su aprobación; derecho a la seguridad social, por no contar con estudios actuariales; y la rectoría en política fiscal e iniciativa presidencial. Y, por último, por el fondo, el derecho a la igualdad y no discriminación.

#### **Puntualizaciones metodológicas**

Conforme al estudio de caso presentado, la metodología que se utiliza en el presente trabajo, se lo realiza mediante la metodología cualitativa, ya que se analiza la documentación que es parte del caso antes mencionado, además, de la jurisprudencia, normas aplicables dentro del ordenamiento jurídico y doctrina.

Dentro del caso, objeto de estudio, se revisará la sentencia expuesta por la Corte Constitucional, por intermedio del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en la que se analiza las interrogantes que realiza el juzgador para su desarrollo y la decisión emitida.

En relación a las normas aplicables, se realiza la aplicación de la Constitución, leyes orgánicas especiales en relación a procedimientos legislativos, procesos en relación a las garantías constitucionales y las competencias de cada una de la funciones estatales e instituciones públicas.

La doctrina que juristas han realizado en temas de derecho constitucional y legislativos son fundamentales para poder establecer las aristas que tiene el derecho y el criterio de los juristas sobre estos temas.

Por lo tanto, la metodología cualitativa es la más idónea en la investigación que se hace al análisis del caso 32-21-IN/21 y acumulados.

### **Antecedentes del caso concreto**

La génesis del caso en estudio se traslada al tratamiento del proyecto de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural por parte de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional.

La ley reformativa de educación se efectúa conforme el procedimiento legislativo correspondiente, por el cual se realizaron los dos debates que establece la Ley Orgánica de la Función Legislativa ante el Pleno de la Asamblea Nacional, por último, se remite el proyecto de la ley tratada a la Presidencia de la República, quien la sanciona y remite al Registro Oficial para su publicación.

El señor Luis Javier Bustos Aguilar, el 11 de mayo de 2021 demanda la inconstitucionalidad por la forma y fondo de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural publicada en el Registro Oficial Nro. 434, de fecha 19 de abril de 2021, por el cual, se origina el caso Nro. 32-21-IN, a la demanda se interpone medidas cautelares, siendo la suspensión provisional de la ley.

La Sala de Admisiones de la Corte Constitucional, admite a trámite la acción planteada, acepta la medida cautelar y procede a notificar a la Presidencia de la República, Asamblea Nacional, Procuraduría General del Estado e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para que se pronuncien defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la ley reformativa impugnada.

En la comparecencia de las instituciones descritas anteriormente, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social demanda por la forma y fondo la inconstitucionalidad de la ley reformativa impugnada, el 13 de mayo de 2021, impugnación que da origen al caso Nro. 34-21-IN.

El juez sustanciador, Alí Lozada Prado, avoca conocimiento de los casos y convoca a las partes procesales a una audiencia pública. La misma se llevó a cabo el 28 y 29 de junio de 2021.

Las demandas presentadas por el ciudadano Bustos Aguilar y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social determinan varias vulneraciones por la forma y el fondo en la ley reformativa impugnada, detallando los artículos que, a criterio de los demandantes, incurren en inconstitucional, siendo los artículos 8, 9, 12, 20, 61, 113, 116, 117 y Disposición General Primera, Disposiciones Transitorias Primera, Quinta, Sexta, Décima Novena, Vigésima Primera, Vigésima Sexta, Vigésima Novena, Trigésima, Trigésima Quinta, Trigésima Novena y Disposición Reformativa Primera, Segunda, Tercera y Cuarta.

Con lo mencionado, las posibles inconstitucionalidades se simplifican en los siguientes: falta de iniciativa de ley por parte de la Presidencia de la República, vulneración al procedimiento legislativo, incrementos a remuneraciones sin contar con informes técnicos, un régimen de jubilación especial sin informes actuariales y aumento de personal administrativo y docente sin financiamiento.

### **Decisiones de primera y segunda instancia**

El presente caso es conocido directamente por la Corte Constitucional por la acción de control abstracto de constitucionalidad, en tal virtud, en el caso Nro. 32-21-IN/21 y acumulados, el juez ponente, Alí Lozada Prado emite su decisión en los siguientes términos:

El juez ponente Lozada (2021) dispone levantar las medidas cautelares ordenadas por la Sala de Admisión y procede en declarar la constitucionalidad de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, la misma que es publicada en el registro oficial Nro. 434, de 19 de abril de 2021, esto, con respecto a los problemas jurídicos primero, segundo, tercero, quinto y séptimo abordados y desarrollados. (p. 49)

A la vez, el juez ponente declara que los artículos 368 y 369 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), sobre la seguridad social fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley impugnada relativas al régimen de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación. Conforme lo establece el artículo 117 de la [LOGJCC] (2009), concede a la Asamblea Nacional el plazo de treinta días para que subsane la omisión de deliberar sobre esas disposiciones con base en estudios actuariales actualizados y específicos, con ello, se continuará con el procedimiento legislativo respectivo. Hasta tanto, tales disposiciones no estarán vigentes por contener un vicio formal de inconstitucionalidad. (p. 50)

De la misma manera que la disposición anterior, declara que los artículos 286 y 287 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), referente a finanzas públicas, fueron transgredidos ya que existe un aumento generalizado de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación; tal como lo establece los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada, es así que, con arreglo al artículo 117 de la [LOGJCC] (2009), concede a la Asamblea Nacional la oportunidad para que subsane la omisión de deliberar sobre esas disposiciones con base en un análisis de factibilidad financiera. (Acción Pública de Inconstitucionalidad a la Ley Reformativa de la LOEI, 2021)

En todos los casos, la Corte Constitucional deplora en su sentencia, que los órganos colegisladores omitan el cumplimiento de su deber de garantizar el principio de sostenibilidad de la seguridad social y el aumentan el gasto público, sin contar con

estudios actuariales actualizados y específicos que apoyen la creación de nuevas prestaciones y beneficios. Por lo que este tipo de práctica política carece de seriedad, ya que promueve el desarrollo de los derechos sociales de la población solamente de manera ilusoria, defraudando las aspiraciones legítimas de los asegurados y por lo que no se puede perder de vista al principio de sostenibilidad fiscal porque, sencillamente, dicha sostenibilidad es condición de factibilidad para el disfrute de los derechos fundamentales.

### **Procedimiento ante la Corte Constitucional del Ecuador**

La demanda presentada por parte del señor Bustos Aguilar tiene como base en que la ley reformativa impugnada infringe disposiciones constitucionales, las que son agrupadas por los problemas formales como:

1. La falta de la iniciativa presidencial en la proposición de la ley, conforme al artículo 135 de la Constitución de la República, referente a un aumento del gasto público;
2. La creación de prestaciones sociales que se crean por la ley reformativa impugnada, las mismas que no están financiadas y viola el artículo 369 inciso final de la Constitución de la República, por el cual se amenaza gravemente la sostenibilidad de la seguridad social, conforme el artículo 368 de la Constitución;
3. Por parte de la comisión especializada de educación de la Asamblea Nacional, formula políticas exclusivas a la Función Ejecutiva;
4. Existe una distorsión y crea gran discriminación entre funcionarios del servicio público, contraviniendo el principio de igualdad y no discriminación; y, por último,
5. Contraviene mandatos constitucionales referentes al Presupuesto General del Estado y la seguridad social.

A la demanda se suma la demanda presentada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [IESS], quienes plantean las mismas transgresiones al procedimiento legislativo y la Constitución de la República del Ecuador (2008), en concreto, sobre los temas que afectan directamente al [IESS] con referencia a una jubilación diferenciada a los demás afiliados del sistema de pensiones.

### **Problemas jurídicos planteados por la Corte Constitucional**

Por parte de la Corte Constitucional, el juez ponente se formula los siguientes problemas jurídicos, por la forma y por el fondo, detallados de la siguiente manera:

Problema jurídico relativo a la inconstitucionalidad por la forma:

Primer problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución porque el proyecto de ley no se habría referido a una sola materia, sino a varias?

La Corte Constitucional al determinar como problema jurídico lo expresado dentro de la demanda de inconstitucionalidad en virtud de la unidad de materia, el artículo 116 de la [LOGJCC] (2009) ya establece que las normas deben tener una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático.

La norma mencionada ha servido de fundamento para la Corte Constitucional al resolver el problema planteado, adecuando como un punto intermedio entre la aplicación de criterios laxos para establecer cualquier conexión aún si esta no sea razonable o criterios tan rígidos como para excluir conexidades razonables, en este caso, la Corte aplica una intensidad intermedia que garantice las competencias y la aplicación de derechos con la creación de cuerpos legales.

A *prima facie*, concuerdo con la Corte, ya que la aplicación y goce de los derechos deben ser garantizados en los cuerpos normativos, sin embargo, no debe

existir discrecionalidad en los legisladores para la presentación de proyectos de ley que reforman varios cuerpos normativos, el presente caso en estudio, por tratarse de un derecho fundamental como es la educación y por cuanto su aplicación trasciende a otras normas, es acertada la aplicación de un punto medio entre lo laxo y lo rígido de la unidad de materia.

Segundo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, respecto de la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución, según el cual, los proyectos de ley deben incluir una exposición de motivos suficiente?

En el presente problema, la Corte hace referencia a memorandos que fueron publicados en el portal digital de la Asamblea Nacional, con el cual se hace referencia a las motivaciones, argumentos y demás en favor de que si existieron motivos suficientes y no existe dicha vulneración alegada.

En ese sentido, la fundamentación de los motivos se debe realizar con toda clase de información, empezando desde el mismo interés de la ciudadanía, así como de información técnica de las normas que van hacer modificadas. La razón por el cual se impugna esta norma va más allá de los criterios de los asambleístas, sino, en la escucha de actores principales de afectación, el cual se lo debe realizar en el primer informe y no como se lo hizo en la ley reformativa a la ley impugnada, en el informe de segundo debate.

Tercer problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, ¿transgredió la norma constitucional relativa a la obligación de escuchar a los ciudadanos con interés en su aprobación, particularmente a los asegurados y jubilados del IESS, establecida en el artículo 137 de la Constitución?



Con respecto al tercer problema, su sentido tiene correlación con el anterior problema jurídico planteado por la Corte Constitucional. La obligación de escuchar a los ciudadanos con interés en la aprobación de proyectos de ley tiene su marco legal, siendo la Ley Orgánica de la Función Judicial, en sus artículos 58 y 150.

Lo importante que se denota del presente problema jurídico en la impugnación realizada por el [IESS], el cual menciona que no fueron escuchados los asegurados y jubilados de la institución, sin embargo, de forma acertada, la Corte Constitucional menciona que no es procedente dicha impugnación, ya que la Comisión Especializada de la Asamblea Nacional procede conforme lo establece su norma, es así que el [IESS] tampoco justifica que existiera un incumplimiento a la obligación de la comisión.

Sin embargo, a perspectiva, la comisión legislativa debía remitir solicitudes de aportes a los diferentes grupos de personas que podrían haber tenido un interés en el proyecto de ley que se trataba, esto por enriquecer el debate de la misma comisión y mejorar el proyecto de ley, no obstante, existen dos informes, en el cual, en el segundo se procede a reuniones de trabajos con diferentes organizaciones sociales, entre ellos, la Corte menciona que se los representantes de maestros jubilados han aportado sobre la elaboración del proyecto de ley y el segundo informe para el debate legislativo.

Cuarto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, en lo que concierne al régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió los artículos 368 y 369 de la Constitución, así como el derecho a la seguridad social de los jubilados del IESS, por no contar con estudios actuariales actualizados y específicos para la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social?

El presente caso, para los responsables de la comisión especializada de la Asamblea Nacional, no han tomado la precaución de contar con estudios actuariales, sin embargo, se intenta justificar dicha actuación con la presentación de un oficio con el cual no hace alusión al requerimiento de informes, solo a información que no tenía

nada con proyecciones e informes técnicos sobre las posibles afectaciones a la creación de nuevas prestaciones.

La Corte toma en consideración lo mencionado en el oficio que remitió la comisión especializada de la Asamblea Nacional hacia el [IESS] y menciona que ese documento no contenía un pedido expreso de un informe actuarial sobre el impacto que la mejora en la prestación ocasionaría en el sistema de seguridad social. Y, en todo caso, la falta de contestación del [IESS] no exoneraba a la Asamblea de cumplir su obligación de contar con estudios actuariales actualizados y específicos en apoyo de su proyecto de reforma.

Tal como se observa, ya existe una vulneración clara a uno de los procedimientos legislativos y efectuado a la sostenibilidad fiscal, el cual ya tendría causal de determinar, la Corte, como inconstitucional la noma que trate sobre la sostenibilidad fiscal y no como se procedió hacer, que es el deplorar a las instituciones o funciones colegisladoras y ordenar un tratamiento técnico, nuevamente. Sin embargo, el tutelar los derechos consagrados en la Constitución hace que sea viable el tratamiento para que se ajuste a la realidad nacional y el efectivo goce de derechos.

Quinto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de la ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 135 y 141 inciso segundo de la Constitución, relativos a la rectoría de la política fiscal por parte de la Función Ejecutiva, porque las mentadas disposiciones no habrían provenido de la iniciativa del presidente de la República a pesar de que incrementarían el gasto público?

La rectoría de la política fiscal, conforme el artículo 135, le otorga al presidente de la República, actuación que en el presente problema jurídico se divide en dos, la primera son las posibilidades del Estado a llegar a una meta de ejecución, por lo que, para juicio de la Corte, no existe un aumento obligatorio del gasto público, ya que no establece temporalidad y exigencia directa.

Por el contrario, las siguientes disposiciones como las transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera determinan un incremento del gasto público, el mismo que inobserva el artículo 135 de la Constitución, para criterio de la Corte es la de remitir nuevamente al legislativo para su tratamiento confirme el artículo 76.7 de la [LOGJCC] (2009).

Sin embargo, ya son evidentes las vulneraciones al procedimiento legislativo y la colegislación del poder ejecutivo de la época, en el proyecto de reforma a la [LOEI] es así que, por resguardar los derechos garantizados en la Constitución, podríamos permitir dichas violaciones procedimentales sin respaldo técnico, con lo que a criterio de este investigador, subsanar este tipo de hechos podría dar una solución emergente, no obstante, deja a criterio de los legisladores y del presidente de la República rehacer las normas, posibilitando que por actos políticos, no se observe actos técnicos de fondo.

Estos hechos podrían generar, nuevamente, un gasto público acorde al ámbito político y no técnico, por lo que se considera que se debía declarar la inconstitucionalidad de las normas específicas que se señalan en esta segunda parte del problema jurídico.

Sexto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 286 inciso primero y 287 de la Constitución, relativos al principio de sostenibilidad fiscal, porque las mentadas disposiciones implicarían la creación de obligaciones financiadas con recursos públicos y no habrían sido previstas las fuentes para su financiamiento?

La sostenibilidad fiscal que establece el sexto problema jurídico, tiene relación con la iniciativa que tiene el presidente para emitir políticas fiscales y aumento del gasto público. Conforme lo que se mencionó anteriormente, se divide en dos tipos de gasto público que establece la ley impugnada, el cual es, la meta a la que debe llegar el Estado a través de su ente rector, y las obligaciones que hace referencia la ley impugnada al establecer tiempos y gastos concretos por parte del Estado.

Este problema jurídico hace referencia a la falta de informes técnicos y análisis de fondo de las posibles implicaciones que tiene el ejecutar esta reforma a la [LOEI], en los temas económicos, habiendo vulneraciones al artículo 287 de la Constitución, a criterio de la Corte y de forma acertada manifiesta que la Asamblea Nacional, a través de sus comisiones, no requieren directamente de una certificación presupuestaria de disponibilidad de fondos, como si fuese un procedimiento administrativo, lo que requiere el legislativo es determinar de donde provendrían los fondos para hacer aplicables el goce de los derechos.

Al contrario de lo que determina la Constitución sobre el presupuesto al que debe llegar el presupuesto en educación con relación al Producto Interno Bruto [PIB] siendo el 6%, la legislatura no puede tomarse de este precepto para determinar nuevos gastos por parte del Estado, para lo cual, es importante y apropiada la reprobación de la Corte a las funciones Legislativa y Ejecutiva.

Pero, a criterio, se debía declara la inconstitucionalidad de las normas referidas por cuanto, no se debe dar la posibilidad de que normas de este tipo desestabilicen las finanzas públicas, pero la protección y progresividad de los derechos que propende a proteger la Corte, tiende a que remita la ley reformativa a la Asamblea Nacional para que subsane el error y exista el debate conforme a los informes técnicos y actuariales respectivos, aquello con sujeción al artículo 117 y 76 de la [LOGJCC] (2009).

Problema jurídico relativo a la inconstitucionalidad por el fondo.

Séptimo problema jurídico: Los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii), 12 (en lo relativo al nuevo art. 10 letras a, b, t y u), la disposición transitoria trigésimo novena y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada, ¿transgreden las normas constitucionales relativas a la igualdad y no discriminación (arts. 3.1., 11.2. y 66.4 de la Constitución)?

La Corte de forma acertada y concordante con normas aplicables a los servidores públicos establece que no existe una discriminación o vulneración a la igualdad, por lo que, es una transcripción, de cierta forma, las normas de la Ley Orgánica del Servicio Público [LOSEP] a la ley impugnada, por lo que son derechos de todo servidor público acceder a este tipo de beneficios.

No existiría vulneraciones a *prima facie*, pero se debe hacer un paréntesis en relación a los posibles riesgos que tiene el campo laboral en la que se encuentra el servidor público, ya que el riesgo no es el mismo siendo un servidor policial o militar, quienes tienen una presencia directa con riesgo a su vida, al de un docente que no existe dicho riesgo, a pesar de aquello, la Corte ya determinó la vulnerabilidad con respecto al beneficio de un régimen de jubilación diferenciada, el cual la catalogó como inconstitucional por la forma.

### **Argumentos centrales de la Corte Constitucional en relación al derecho objeto de análisis**

Dentro de los problemas jurídicos planteados anteriormente, la Corte Constitucional ha emitido argumentos que son fundamentales para la resolución de estos problemas, es así que en lo referente a los temas de forma y fondo se tiene lo siguiente:

Primer problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución porque el proyecto de ley no se habría referido a una sola materia, sino a varias?

El argumento central que emite la Corte es sobre la actuación que se debe tener sobre como debe realizarse el examen de proporcionalidad en el relación al principio de unidad de materia, al mismo se refiere que no debe ser tan rígida y tampoco tan flexible o laxa, sino, se debe buscar un punto intermedio que pueda sujetarse a las competencias del legislativo pero tampoco que se considere que toda reforma legal

involucre a reformar otros cuerpos legales, aún cuando pueda existir argumentos que puedan sustentar la misma.

Este análisis de la Corte se refiere en la discusión de las normas, el cual tiene su base en el artículo 95 inciso segundo de la Constitución, el cual refiere a la participación ciudadana, debate que no debe extenderse a tratar temas que no correspondería al tema central, inclusive, el tratamiento de normas conexas sobre un tema específico se lo hace con sujeción a que el Estado está obligado a garantizar el efectivo goce de los derechos, esto como lo menciona el artículo 3.1 *ibídem*.

Por lo que, el Estado, para garantizar el goce de los derechos se los realice por medio de las políticas públicas, las cuales tienen conexión con diferentes cuerpos normativos, para lo cual, la Constitución establece en su artículo 85 sobre las políticas públicas, lo que conlleva a su formulación, ejecución, evaluación y control respectivo.

Es por ello que se concluye que, para el ejercicio de un derecho, existen diferentes normas que se orientan a cumplir con fines constitucionales similares por tener conexidad teleológica.

Segundo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, respecto de la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución, según el cual, los proyectos de ley deben incluir una exposición de motivos suficiente?

En razón de este problema jurídico, la Corte determina como argumento central que la garantía de la motivación no es aplicable a las normas o leyes en razón de la exposición de motivos suficientes en la elaboración de proyectos de ley, ya que la motivación como garantía se apega más a la expedición de actos que emitan los órganos administrativos o judiciales.

En el ámbito de las competencias de la función legislativa, conforme a la elaboración de las normas, al legislador le corresponde diseñar el proceder o acontecer futuro de la sociedad y no el de juzgar actos que se han realizado.

La fundamentación constitucional en la que se basa estos criterios es el artículo 76, numeral 7, literal 1), en la cual se establece sobre las resoluciones de los poderes públicos y la motivación que deben contener, sin embargo, no cabe una motivación con relación a una resolución pero si por el fundamento que debe tener la modificación de una norma, ello con lo que establece el artículo 136 de la Constitución sobre los proyectos de ley y la motivación que conlleva a realizar el proyecto y su fundamentación respectiva.

En el presente caso que se encuentra en análisis, la Corte ha podido constatar que si existe una amplia exposición de motivos con respecto de las reformas propuestas con la información emitida por parte de la Asamblea Nacional mediante memorandos publicados en el portal institucional.

Tercer problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, ¿transgredió la norma constitucional relativa a la obligación de escuchar a los ciudadanos con interés en su aprobación, particularmente a los asegurados y jubilados del IESS, establecida en el artículo 137 de la Constitución?

Del presente problema jurídico, la Corte no ha emitido mayor criterio que lo mencionado por la Constitución en su artículo 137 inciso segundo sobre la participación ciudadana, por cuanto, en el desarrollo de la normativa, la comisión especializada de la Asamblea Nacional con sujeción a su norma especial [LOFL] con respecto al artículo 58 sobre el tiempo en el que se debe elaborar los informes para el debate legislativo.

Por lo tanto, no se vulneraron derechos y por parte de la Asamblea Nacional ha elaborado su proyecto de forma legal y con participación de todos aquellos que solicitaron participar en la misma, sin discriminación de ningún tipo.

Cuarto, quinto y sexto problema jurídico: tratan sobre posibles transgresiones a los artículos 368, 369; 135 y 141 inciso segundo; 286 inciso primero y 287 de la Constitución, sobre temas económicos estatales, como no contar con estudios actuariales actualizados y específicos para la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social, la rectoría de la política fiscal por parte de la Función Ejecutiva, y el principio de sostenibilidad fiscal por creación de obligaciones financiadas con recursos públicos.

Con respecto a posibles vulneraciones al artículo 368 de la Constitución conforme a la sostenibilidad de la prestación de la seguridad social, la Corte si ha determinado que ha existido esta vulneración formal, por cuanto no se lo ha realizado con informes actuariales actualizados y sin más, la comisión especializada de la Asamblea Nacional omite este requisito fundamental y continúa con el procedimiento legislativo.

En relación al incremento del gasto público que debe provenir de la iniciativa presidencial, se hace una división de las normas contenidas en la ley impugnada por cuanto se puede establecer que son dos los actos que debería realizar el Estado, el primero, a metas o acciones a futuro que deberá solventar el ente rector de la educación conforme al aumento de personal en diferentes áreas, dejando a criterio del ministerio su ejecución y el gasto público a ejecutar, sin tiempo que lo obligue.

El segundo hace referencia a las normas que establecen tiempos exactos para la ejecución, con el cual se realiza gasto público por mandato legal y su obligación del cumplimiento, conforme al incremento generalizado de las remuneraciones de los docentes, a pesar de que no provenga de iniciativa de la Presidencia de la República, la Corte estableció que, conforme al artículo 76 numeral 7 de la [LOGJCC] (2009) remite



al legislativo para que subsane el error con informes técnicos, ya que, una vez remitido el proyecto de ley hacia la Presidencia de la República y la misma sanciona la ley, determina un error subsanable para las funciones colegisladoras.

Dichas actuaciones de subsanación que realizará la Asamblea Nacional se lo hará conforme y en respeto a los artículos 368 de la Constitución, con base en informes técnicos que servirán para tener aspectos claros de como puede influir las normas que se desean implementar con respecto a las finanzas públicas, con lo que conllevaría al sexto problema jurídico, el cual es la fuente de financiamiento.

La Asamblea Nacional, como un órgano que regula el comportamiento a futuro de la ciudadanía, procede a verificar posibles fuentes de financiamiento con respecto a lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución, para lo cual se solicitará la factibilidad financiera para tener un respaldo técnico económico, el cual requerirá que el Estado adopte compromisos factibles de reformas presupuestarias.

Séptimo problema jurídico: Los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii), 12 (en lo relativo al nuevo art. 10 letras a, b, t y u), la disposición transitoria trigésimo novena y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada, ¿transgreden las normas constitucionales relativas a la igualdad y no discriminación (arts. 3.1., 11.2. y 66.4 de la Constitución)?

No existe mayor análisis que el cumplimiento de normas que regulen el servicio público en general, tal como lo hace la [LOSEP] para el caso concreto, la Corte ha manifestado que no existe vulneración a los artículos 3, numeral 1; 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución, por cuanto, los beneficios que se hacen constar en el proyecto de ley, ahora ley impugnada, es una transcripción de los beneficios y derechos que ya constan en la ley del servicio público [LOSEP] y normas infra legales que ya existían anterior a la elaboración de la ley impugnada.

En síntesis, si hubo sujeción a los deberes del Estado, siendo el garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos, ejerciendo el principio de igualdad formal, material y no discriminación.

### **Análisis crítico a la sentencia constitucional**

#### **a) Importancia del caso en relación al estudio constitucional ecuatoriano. -**

El presente caso con Nro. 32-21-IN/21 y acumulados es relevante frente a la realidad constitucional ecuatoriana por cuanto tiene un alcance general, ya que tiene efectos dentro del magisterio nacional (docentes fiscales).

Para ello, el determinar una posible inconstitucionalidad de un cuerpo legal orgánico que estructural al ente rector de la educación básica e intermedia y todos los componentes que conlleva, siendo docentes fiscales, estudiantes, padres de familia o representantes y la administración del Ministerio de Educación, por lo que el impacto que este proceso constitucional acarreo con movilizaciones a nivel nacional y crea precedentes en diferentes temáticas dentro del procedimiento legislativo y las competencias que tiene la Presidencia de la República sobre su atribución de legislar, así mismo se determina el alcance de los derechos con respecto a la dimensión prestacional (factibilidad financiera).

#### **b) Apreciación crítica de los argumentos expuestos por la Corte Constitucional. -**

En relación a los argumentos emitidos por la Corte Constitucional para la resolución del caso que es objeto de investigación, se ha desarrollado en líneas anteriores, determinando los fundamentos respectivos, con el cual, en su mayoría han sido acertadas por el juzgador, sin embargo, se puntualiza los criterios en los cuales se puede tener discrepancias, ya que la Corte ha hecho una aplicación directa de la [LOGJCC] (2009) al enviar a subsanar errores cometidos en el procedimiento legislativo.

Para ello, al existir evidentes contradicciones en el procedimiento realizado por la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología en la elaboración del proyecto de ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural en el ámbito económico, sin contar con informes técnico económicos, informes actuariales y justificativos de modificaciones presupuestarias, fuentes de financiamientos y factibilidad financiera, debería haber existido una inconstitucionalidad por las normas con respecto a lo mencionado.

Pese al criterio emitido, la Corte Constitucional realiza una argumentación con amplia motivación en la solución del caso en investigación, tomando normas legales, internacionales vinculantes y constitucional, dando coherencia y comprensibilidad la sentencia en su integridad.

#### **c) Métodos de interpretación. -**

A criterio, la Corte Constitucional ha realizado o utilizado un método de estudio de tipo descriptivo, en el cual se hace una reseña del proceso de formación de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, con las actuaciones procesales, pretensiones, fundamentos y contestación de los accionantes, además, se hace mención a la audiencia pública realizada, adicional a ello, le otorga un enfoque cualitativo y sistematizada a través de un método analítico y exegético con base en recursos legales de carácter interno e internacional vinculante.

#### **d) Propuesta personal de solución del caso. -**

En este acápite, podría proponerse una posible solución, a pesar de que en párrafos anteriores se emitió un criterio más estricto y legal-constitucional, las decisiones emitidas por la Corte Constitucional han sido las correctas y con relevancia al impacto que podría haber tenido una decisión diferente.

Por ser un proceso que tenía connotaciones políticas, jurídicas y sociales, fue prudente el juez ponente emitir la resolución con sujeción al artículo 117 de la

[LOGJCC] (2009) ya que es posible subsanar varios vicios dentro del procedimiento legislativo. Para lo cual, es importante, a criterio propio, devolver la responsabilidad que le otorga la Constitución y leyes especiales a la materia legislativa, a los poderes ejecutivo y legislativo.

Es así que, una observación, más que una propuesta sobre una posible solución es la entrada en vigencia de las normas determinadas como constitucionales al respecto de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, ya que en la práctica se tenía una ley aún vigente en ciertos aspectos, una ley reformativa que debe aplicarse y un reglamento general que no podía ser ejecutado en ciertas partes por contradicciones.

Es por ello que, se debió mantener suspendida la ejecución de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural hasta la subsanación de los procedimientos legislativos en materia económica e implementar la ley reformativa al ordenamiento jurídico de forma integral.

## CONCLUSIONES

Conforme a la decisión judicial del más alto órgano de control constitucional y examinados todas las aristas planteadas dentro del procedimiento legislativo, se concluye que la Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural es una ley garantista frente a los derechos de los docentes, quienes son la base principal de la educación, ya que son los servidores operativos y garantistas del efectivo goce del derecho a la educación. Por lo que se cumple en su totalidad el objetivo central del presente trabajo.

El Estado, por intermedio de la Asamblea Nacional ha buscado la progresividad de los derechos de los servidores públicos que conforman la planta docente fiscal, por ende, la sentencia del caso Nro. 32-21-IN y acumulados se enmarca en garantizar los derechos que los profesores y establece que, sin afectar esa progresividad de derechos, se mejore el procedimiento legislativo con todas las herramientas necesarias legales y constitucionales para su aplicabilidad.

Se ha realizado un análisis de la [LOEI] previo a su reforma y los cambios que genera la ley orgánica reformatoria, por el cual se constata que los beneficios deben ser enmarcados en un procedimiento legislativo congruente a la realidad económica nacional. Determinando así, la correlación que tienen las finanzas públicas y sostenibilidad de las instituciones públicas con relación a la progresividad de los derechos de los docentes en el Estado ecuatoriano con la LOEI reforma.

En este sentido, se considera que se han realizado los objetivos planteados con satisfacción a lo que se planteó, ya que se abordaron los temas que se consideraron primordiales para el análisis del caso en investigación. Es así que, el objetivo central y los secundarios han sido abordados y se han dado contestación a lo planteado.

## RECOMENDACIONES

Como recomendación, la sentencia emitida dentro del caso Nro. 32-21-IN/21 y acumulados sirve para que la Asamblea Nacional retome sus competencias no solo en el ámbito político en la que se maneja sus integrantes, sino en un sentido nacional con respeto a procedimientos que requieren de instrumentos técnicos, jurídicos, económicos y sociales, esta correlación servirá para que la elaboración de proyectos de ley con gran trascendencia no termine en demagogias.

Una normativa que no posea una aplicación directa, responsable y coherente es considerada como *letra muerta*, ya que si no se la puede ejecutar por inconvenientes a los instrumentos mencionados en el párrafo anterior no implican un impacto en la sociedad.

Es por ello que la Presidencia de la República como un contrapoder del legislativo, debe realizar observaciones minuciosas a futuros proyectos de ley, por cuanto, en lo social puede acarrear estallidos de posibles movilizaciones internas, a favor o en contra, discrepando con las normas emitidas y alterando el orden público, así mismo, en lo económico, puede existir un desbalance en las finanzas públicas que terminarían en el mismo resultado.

La seriedad con la que se debe tratar temas tan sensibles como educación, salud, seguridad y economía, deben ser tratados con aspectos técnicos y socializados a profundidad para que sean introducidos en el posible caso de que prospere un proyecto de ley que afecte el interés colectivo, por ello es importante la decisión del juez ponente dentro del caso en investigación, al deplorar el cumplimiento de los deberes por parte de estos poderes colegisladores.

## BIBLIOGRAFIA

- Acción Pública de Inconstitucionalidad a la Ley Reformativa de la LOEI, 32-21-IN/21 (Corte Constitucional del Ecuador 12 de 08 de 2021).
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República*. Montecristi: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional. (2011). *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica del Servicio Público*. Quito.
- Escudero-Soliz, J. (2020). La legitimación activa "popular" y la tutela efectiva en la acción de inconstitucionalidad en Ecuador. *JURÍDICAS*, 56-73.
- Española, R. A. (2014). *Diccionario de la lengua española*. Real Academia Española.
- Espinoza, & Ley. (2020). *Educación intercultural en el Ecuador: Una revisión sistemática*. Maracaibo: Revista de Ciencias Sociales.
- Landa, C. (2018). *DERECHO procesal constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional . (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional* . Quito: Asamblea Nacional.
- Manzano, M. B. (2017). *Retrosceso en materia de derechos laborales en el Ecuador: Caso de docentes rurales a partir del 2008*. Quito: Universidad Simón Bolívar.
- Observatorio de Gasto Público. (06 de junio de 2021). *Observatorio de Gasto Público*. Obtenido de Informe del observatorio: <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/el-incremento-al-sueldo-de-los-maestros-esta-el-estado-en-condiciones-de-asumirlo>
- Oyarte, R. (2019). *Derecho Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Oyarte, R. (2019). *DERECHO CONSTITUCIONAL*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Parra, M. (2005). Condiciones de trabajo y salud en el trabajo docente. *Revista PRELAC* , 193.
- Paucay, V. S. (2018). LA RELACIÓN ENTRE FUNCIONES DEL ESTADO. *IURIS*, 102.
- Zaidán, S. (2017). *EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR*. Quito: Carlos Goitia.