

Quito, D.M., 20 de mayo de 2022

CASO No. 2-22-OP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE**

DICTAMEN No. 2-22-OP/22

Sobre la objeción de inconstitucionalidad a los “Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural”.

Tema: La Corte Constitucional rechaza la objeción total por inconstitucionalidad a los “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*”, principalmente, porque verifica que, previamente a su expedición y de manera razonablemente aceptable, se realizó un análisis de factibilidad financiera que evaluó su impacto en las finanzas públicas e identificó las fuentes para su financiamiento.

I. Antecedentes

A. Antecedentes procesales

1. El 11 de mayo de 2021, Luis Javier Bustos Aguilar demandó la inconstitucionalidad de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, (también, “ley reformativa”), publicada en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021. La referida demanda dio origen al caso N.º 32-21-IN.
2. El correspondiente tribunal de la Sala de Admisión, mediante auto de 20 de mayo de 2021, admitió a trámite la acción planteada y suspendió provisionalmente los efectos de la ley reformativa.
3. El 13 de mayo de 2021, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”) también demandó la inconstitucionalidad de la mencionada ley. La referida demanda dio origen al caso N.º 34-21-IN.
4. El correspondiente tribunal de la Sala de Admisión, mediante auto de 21 de mayo de 2021, admitió a trámite la acción y ordenó su acumulación al caso N.º 32-21-IN.
5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia N.º 32-21-IN y acumulado, emitida el 11 de agosto de 2021 y notificada el 12 del mismo mes y año, resolvió, principalmente, lo siguiente:

- 5.1.** Levantó la suspensión ordenada por la Sala de Admisión.

- 5.2. Declaró que la ley reformativa no es contraria a la Constitución en lo que respecta al cumplimiento de las disposiciones relativas a la unidad de materia, exposición de motivos suficientes, escuchar a los ciudadanos y que provenga de la iniciativa del presidente de la República.
- 5.3. Declaró que los artículos 368 y 369 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley reformativa, relativas al régimen de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación, en particular, el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta. Además, de conformidad al artículo 117 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional concedió un plazo para que se subsane el mencionado vicio de forma.
- 5.4. Declaró que los artículos 286 y 287 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley reformativa relativas al aumento generalizado de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación, en particular, los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera. En este caso, también se concedió un plazo para que se subsane la omisión, conforme se detalla en la cita del párr. 30 *infra*.
6. En cumplimiento de la mencionada sentencia, el 19 de agosto de 2021, la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales de la Asamblea Nacional del Ecuador (en adelante, “la Comisión”) solicitó: (i) al IESS, que emita un informe actuarial que evalúe el nuevo régimen de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación; y, (ii) al Ministerio de Economía y Finanzas, que remita el “[...] *análisis de factibilidad financiera del cual se desprenda la factibilidad y sostenibilidad respecto al aumento de la remuneración de los docentes del Sistema Nacional de Educación*”, así como la documentación que justifique el “[...] *cumplimiento del inciso primero de la disposición transitoria décimo octava de la Constitución de la República del Ecuador*”¹.
7. Mediante oficios N.º AN-CECT-2021-0131-O, de 28 de septiembre de 2021, N.º AN-CECT-2021-0170-O, de 19 de octubre de 2021 y N.º AN-CECT-2021-0229-O, de 1 de diciembre de 2021, la Comisión insistió en la entrega del informe de factibilidad financiera al Ministerio de Economía y Finanzas y manifestó la necesidad de mantener reuniones con esta cartera de Estado “[...] *para tratar la temática en beneficio del Sistema de Educación*”².

¹ Oficio N.º AN-CECT-2021-0082-O, de 19 de agosto de 2021, dirigido al ministro de Economía y Finanzas y suscrito por el presidente de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales.

² Oficio N.º AN-CECT-2021-0131-O, de 28 de septiembre de 2021, dirigido al ministro de Economía y Finanzas y suscrito por el presidente de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales.

8. El 11 de febrero de 2022, el director general del IESS remitió a la Comisión el *“Informe actuarial sobre el impacto de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 434 de 19 de abril de 2021, en el Fondo del Seguro de IVM del IESS”*.
9. El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante oficio N.º MEF-MINFIN-2022-0072-O, de 11 de febrero de 2022, remitió a la Comisión un informe técnico de factibilidad financiera sobre la propuesta de alza salarial de los docentes del Sistema Nacional de Educación.
10. El 14 de febrero de 2022, la Comisión conoció el contenido de los informes especificados en los párrafos anteriores y emitió las resoluciones N.º 2021-2023-056-001 y N.º 2021-2023-056-002, en las que: (i) se solicitó a la presidenta de la Asamblea Nacional, que por su intermedio, se requiera la comparecencia de las máximas autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y del IESS para que expongan sus análisis y conclusiones constantes en sus informes y respondan las preguntas que formulen los asambleístas; y, (ii) se ordenó a la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control de la Asamblea Nacional que realice un análisis del informe financiero y del estudio actuarial.
11. El Pleno de la Asamblea Nacional, en sesiones de 9 y 13 de marzo de 2022, conoció y aprobó en primer³ y segundo⁴ debate, respectivamente, el proyecto de *“Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional”*.
12. El 15 de marzo de 2022, la presidenta de la Asamblea Nacional remitió al presidente de la República el proyecto mencionado en el párrafo anterior.
13. El 31 de marzo de 2022, el ministro de Economía y Finanzas remitió al subsecretario de Asuntos Regulatorios de la Presidencia de la República, el oficio N.º MEF-MINFIN-2022-0182-O que contenía las *“Observaciones a los Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, ordenado por la Corte Constitucional”*. Y, el 14 de abril de 2022, mediante oficio N.º 212-SGJ-22-0066, el presidente de la República presentó su *“objeción total por inconstitucional”* al referido proyecto.

³ De la revisión del informe de primer debate se advierte que la Comisión recibió: (i) a varios representantes de los maestros (FENAME, Unión Nacional de Educadores - UNE, Red de Educadores del Ecuador, Red de Maestros, Asociación de Educadores Leonidas García, Educadores Populares, Frente 13 de abril, Federación Unitaria de Trabajadores de la Educación, Colectivo de Profesionales de Loja y Asociación de Profesionales de la Educación, Docentes, Poder y Educación); (ii) a la asambleísta Mireya Pazmiño Aguirre; y, (iii) a los economistas Diego Borja y Pablo Dávalos.

⁴ De la revisión del informe de segundo debate se advierte que la Comisión recibió las observaciones al proyecto de ley de los asambleístas Luis Almeida, Luis Segovia, Edgar Quezada, Dina Farinango e Isabel Enríquez y de la Unión Nacional de Educadores – UNE.

14. Ante la solicitud del coordinador general de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional, el 20 de abril de 2022, el presidente de la Comisión presentó su “[...] *informe sobre la objeción total por inconstitucionalidad a los textos de la LOEP*”.
15. El 22 de abril de 2022, la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional la objeción por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República. Luego del respectivo sorteo, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.
16. El juez sustanciador, mediante providencia emitida el 4 de mayo de 2022, avocó conocimiento del caso y convocó a una audiencia que se llevó a cabo el 12 de mayo de 2022.

B. Las pretensiones y los fundamentos de la objeción

17. El presidente de la República pretende que la Corte Constitucional declare que el proyecto de “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*” transgrede las disposiciones constantes en los artículos 286, 287, 368 y 369 (así como el artículo 135) de la Constitución de la República, con fundamento en las siguientes alegaciones:
 - 17.1. El proyecto es contrario a la sostenibilidad fiscal (art. 286 de la Constitución) y a la regla de trámite legislativo que establece que en procesos de formación de leyes que aumenten el gasto público se debe contar con un análisis de factibilidad financiera en el que se identifiquen las fuentes de financiamiento (art. 287 de la Constitución), porque:
 - 17.1.1. A pesar de aumentar el gasto público, no proviene de la iniciativa del presidente de la República, lo que transgrede el artículo 135 de la Constitución.
 - 17.1.2. No se habría contado con el dictamen establecido en el artículo 74.15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
 - 17.1.3. Las supuestas fuentes de financiamiento identificadas por la Asamblea Nacional no son permanentes. Así, por ejemplo, el incremento del barril del petróleo sería un “[...] *efecto del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, pero de la misma forma, puede producirse un decremento de su valor, lo que impactar (sic) al ingreso de recursos de la caja fiscal*”, y los ingresos por las nuevas recaudaciones “[...] *son recursos con los cuales se asegura la sostenibilidad fiscal, con los compromisos y obligaciones previamente existentes*”.
18. A pesar que la Presidencia de la República afirmó que el proyecto habría transgredido los artículos 368 y 369 de la Constitución, relativos al sistema de seguridad social, no expuso ningún argumento al respecto.

C. Informe de la Asamblea Nacional

19. La Asamblea Nacional solicita que esta Corte declare la constitucionalidad de las disposiciones relativas al aumento salarial de los docentes del Sistema Nacional de Educación, en atención al proceso deliberativo en el cual participaron los gremios de maestros y expertos económicos. Además, la Asamblea sostiene que el alza salarial del magisterio se financiaría con:

19.1. **Los ingresos petroleros adicionales**, considerando que el aumento del precio del barril del petróleo de USD 59,20 –valor considerado en el Presupuesto General del Estado del 2022– a USD 120,00 y que por “[...] *cada dólar adicional del precio del barril de petróleo [...] significa USD 70 millones adicionales de ingreso anual [...] al PGE*”⁵, los que podrían destinarse para financiar los nuevos salarios de los docentes. Inclusive, realizando una proyección con un valor más bajo, por ejemplo, con USD 80,00 por barril, “[...] *la caja fiscal recibiría en lo que queda de 2022, aproximadamente USD 1.400 millones adicionales*”⁶.

19.2. **Los nuevos ingresos fiscales, provenientes de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19**, que pretende un incremento en los ingresos fiscales de “[...] *aproximadamente USD 1.900 millones en 2 años, lo cual para el 2022 significa un valor superior a los USD 800 millones*”⁷. Este valor, en conjunto con los ingresos petroleros adicionales, implica que “[...] *la caja fiscal estaría recibiendo USD 2.200 millones adicionales que pueden utilizarse para dar cumplimiento a la Ley Reformatoria durante el 2022*”.

19.3. **El restablecimiento del presupuesto para educación**, de conformidad con el mandato constitucional que determina la obligatoriedad de asignar, de manera progresiva, recursos públicos del Presupuesto General cada año hasta alcanzar un mínimo del 6% del producto interno bruto para la educación básica y bachillerato, “[...] *valor que se estima corresponde a setecientos cinco (USD 705) millones de dólares de los Estados Unidos de América*”. Al respecto, la Asamblea señala que se

consideró que en los últimos cinco años el promedio de asignación a la educación había sido del 3,24% del PIB y que, por tanto, existían las condiciones suficientes para que el ente rector de las finanzas públicas cumpla con la Constitución y lleve la asignación en educación a un nivel de al menos el 5,3% del PIB a partir del año de expedición de las reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Es por ello

⁵ “Informe para segundo debate de textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural ordenada por la Corte Constitucional”, hoja 35.

⁶ Ibídem, hoja 35.

⁷ Ibídem, hoja 35.

*que se aprueba el escalafón y los incrementos salariales previstos en el Art. 113 de la reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*⁸.

19.4. La deuda pública, la Asamblea Nacional sostiene que existe una excepción constitucional para financiar los egresos permanentes de los sectores prioritarios –salud, educación y justicia– con ingresos no permanentes, lo que permitiría el uso de los recursos de la deuda externa para financiar los salarios de los docentes. En este sentido, sostiene que no sería la primera vez que esto ocurre, así, por ejemplo, “[...] *el ex ministro de economía y finanzas Mauricio Pozo a fines del gobierno de Lenin Moreno, conforme lo certifica el Adendum a la Carta de Intención con el FMI que ese gobierno suscribió con el FMI en septiembre del año 2020*” habría usado los “[...] *recursos de deuda externa para financiar sueldos y salarios en educación y salud*”⁹.

20. Por otro lado, en cuanto al régimen especial de jubilación, se verifica que la Asamblea Nacional concluyó que no era pertinente “[...] *generar una jubilación especial a los docentes del Sistema Nacional de Educación, y conmin[ó] a todos los afiliados a mantener un seguro universal unificado en función de los principios de solidaridad y universalidad de la Seguridad Social, en beneficio del país*”¹⁰.

D. Audiencia pública

21. El 12 de mayo de 2022 se realizó la audiencia pública telemática en el caso N.º 2-22-OP, convocada mediante providencia dictada el 4 de mayo de 2022, de forma simultánea con una audiencia en el caso 32-21-IN y acumulado. A esta diligencia, como legitimados activos, comparecieron: **a)** Daniel Ruiz, en representación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); **b)** Manuel Medina, Daniel Ruiz y Edgar Lagla en representación de la Asamblea Nacional; **c)** Fabián Pozo, Joaquín Ponce, Yolanda Salgado y Olga Núñez en representación de la Presidencia de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas; **d)** Karola Samaniego, en representación de la Procuraduría General del Estado. Por otra parte, en calidad de *amici curiae* comparecieron a la audiencia las siguientes personas: **e)** César Pila Manosalvas en representación del Frente 13 de abril; **f)** Laura Isabel Vargas Torres y Ángel Plutarco Orna Peñafiel en representación de la Unión Nacional de Educadores; **g)** Héctor Javier Rojas García en representación del Consejo de Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos y de la Naturaleza del Guayas; **h)** José Fabián Terán Tito en representación de la Unión de Educadores Municipales del Distrito Metropolitano de Quito; **i)** Willans Vinicio Basantes Lasiquiza y Patricio Camacho en representación de la Federación de Barrios de Quito D.M.; **j)** Carlos Fernando Castellanos en representación del Frente Popular de Pichincha y Nelson Armando Erazo Hidalgo en representación del Frente Popular Nacional; **k)** Geovanni Javier Atarihuana Ayala en representación de Unidad Popular; **l)** Cristina Cachaguay Obando y Roxana Palacios en representación de Mujeres por el Cambio; **m)** Johanna Echeverría en representación de la Asociación de Profesionales por el Bienestar y la

⁸ *Ibíd.*, hoja 45.

⁹ *Ibíd.*, hoja 35.

¹⁰ *Ibíd.*, hoja 30.

Orientación Educativa del Ecuador “PROMESA”; y, **n)** Eduardo José Medina Mazzini en representación de la Confraternidad de Abogados Jaime Hurtado González¹¹. A pesar de haberse inscrito y haber sido notificados para la realización de la audiencia, no comparecieron a la misma las siguientes personas: **o)** Luis Javier Bustos Aguilar; y, en calidad de *amici curiae*: **p)** Héctor Bohórquez Guerrero en representación del Magisterio en Marcha; **q)** Ángel Eduardo Sánchez Zapata en representación de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres; y, **r)** Gabriela Bermeo Valencia, Vanessa Bósquez Salas y Santiago Castillo Mafla en representación de El Empute.

II. Competencia

22. De conformidad con el numeral 3 del artículo 438 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 89 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la competencia para dictaminar sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por inconstitucionalidad corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Oportunidad

23. Considerando que el proyecto fue remitido al presidente de la República el 15 de marzo de 2022 y que este lo objetó el 14 de abril del mismo año (párrafos 12 y 13 *supra*), se verifica que la objeción presidencial fue presentada oportunamente, es decir, dentro del plazo de 30 días, establecido en el artículo 137 de la Constitución.

IV. Planteamiento y resolución del problema jurídico

24. En consideración a lo sintetizado en el párrafo 17.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **El procedimiento de aprobación de los “Textos para ratificar o**

¹¹ Además, presentaron escritos en calidad de *amicus curiae* las siguientes personas: Geovanni Javier Atarihuana Ayala, Mery Segunda Zamora García y Sebastián Cevallos Vivar, en representación de “Unidad Popular”; Isabel Vargas Torres, en representación de la “Unión Nacional de Educadores”; Gabriela Bermeo Valencia, Vanessa Bósquez Salas y Santiago Castillo Mafla, en representación del colectivo “EmputeEC”; Isabel María Enríquez Jaya, asambleísta de Zamora Chinchipe; Ángel Sánchez Zapata, en representación de la “Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres-CEOSL”; Dina Farinango Quilumbaquin, asambleísta por Pichincha; César Pila Manosalvas, en representación del “Frente Docente 13 de abril”; José Fabián Terán Tito, en representación de la “Unión de Educadores Municipales”; Willians Basantes Lasiquiza, en representación de la “Federación de Barrios de Quito”; Salvador Quispe Lozano, asambleísta nacional; Raúl Estupiñán Tello Benalcázar, por sus propios derechos; Manuela Picq, por sus propios derechos; César Alarcón, Eduardo Medina y Pedro López, por sus propios derechos; David Rosero Medina, consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Constitucional; Nelson Erazo Hidalgo, en representación del “Frente Popular”; Edgar Isch López, Fiaban Carrión Jaramillo y Cecilia Jaramillo, por sus propios derechos y Carlos Rodríguez Arboleda, en representación del “Colectivo Aprendamos a Educar”; Skarleth Lisbeth Tamayo Verdesoto, en representación de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador; Mireya Katerine Pazmiño Arregui, asambleísta de Bolívar; Luis Almeida Morán, asambleísta nacional; Justin Sebastián Sánchez Paredes y Estefanía Mercedes Sánchez Paredes, por sus propios derechos; Carlos Castellanos Ballesteros, en representación del “Frente Popular de Pichincha”; Héctor Javier Rojas García, en representación del Consejo de Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo del Guayas.

sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional, ¿transgredió los artículos 286 inciso primero y 287 de la Constitución porque su iniciativa no habría provenído del presidente de la República, por cuanto no habría contado con el dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas y no habría previsto las debidas fuentes para su financiamiento?

25. Al respecto cabe señalar, en primer lugar, que el proyecto de “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*” se refiere a dos asuntos: (i) dejar sin efecto el régimen de jubilación anticipada de los docentes del Sistema Nacional de Educación y las normas sobre su ascenso automático, con menos requisitos que los ordinarios, (arts. 1, 5, 8 y las disposiciones derogatorias a la Ley de Seguridad Social) y (ii) el aumento de las remuneraciones de los docentes del Sistema Nacional de Educación (arts. 2, 3, 4, 6 y 7).
26. El presidente de la República formuló una objeción total por inconstitucionalidad, sin embargo, solo esgrimió argumentos relativos al aumento salarial de los docentes, a los que se refieren sus arts. 2, 3, 4, 6 y 7. Es decir, no se formularon argumentos en contra de los arts. 1, 5, 8 y las disposiciones derogatorias a la Ley de Seguridad Social en los “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*”. La ausencia –en la objeción presidencial– de argumentos en contra de las señaladas disposiciones normativas, impide que en este dictamen se pueda declarar su inconstitucionalidad. Además, dado que estas normas tienen como fin dejar sin efecto el régimen de jubilación anticipada de los docentes del Sistema Nacional de Educación y las reglas sobre su ascenso automático (con menos requisitos que los ordinarios), es evidente que no pueden contravenir las disposiciones constitucionales invocadas en la objeción, es decir, los artículos 286 y 287 de la Constitución, relativos a la sostenibilidad fiscal y al financiamiento de las obligaciones que comprometan recursos públicos.
27. En este momento corresponde, entonces, analizar la constitucionalidad de las disposiciones relativas al aumento de remuneraciones de los docentes del Sistema Nacional de Educación.
28. La Constitución, en su artículo 286 inciso primero, establece que “[l]as finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente, y procurarán la estabilidad económica”. Y el artículo 287 de la Constitución establece la regla de trámite legislativo según la cual, “*Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente*”.
29. La **primera razón** mencionada por el presidente de la República en su objeción se refiere al incumplimiento de artículo 135 de la Constitución, según el cual, “*solo la*

presidenta o presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que [...] aumenten el gasto público” (ver párr. 17.1.1 supra). Al respecto, cabe recordar que, en relación con la ley reformativa, este argumento ya fue desestimado en la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, de 11 de agosto de 2021, en razón de las especiales circunstancias que se verificaron en dicha ocasión, consistentes en que el entonces presidente de la República, si bien no ejerció la iniciativa legislativa, no objetó, sino que sancionó el proyecto de ley aprobado por la Asamblea (ver, principalmente, sus párrs. 90 y 91 de la referida sentencia).

- 30.** Y, por lo que respecta a la causa que aquí se resuelve, la objeción presidencial objeto del presente dictamen corresponde específicamente al procedimiento legislativo de subsanación de la referida ley reformativa, respecto de la cual esta Corte señaló lo siguiente, en el párr. 125.5 de la mencionada sentencia:

Con arreglo al artículo 117 de la LOGJCC, se concede a la Asamblea Nacional la oportunidad para que, en el plazo de treinta (30) días subsane la omisión de deliberar sobre esas disposiciones con base en un análisis de factibilidad financiera – [...] en el lapso de seis meses que se indicará más adelante–. Durante ese plazo, la Asamblea podrá discutir y votar en dos debates sobre los textos propuestos por la comisión legislativa en ratificación o sustitución de las disposiciones normativas señaladas en este párrafo, elaborados con base en un análisis de factibilidad financiera ajustado a los parámetros establecidos en esta sentencia y realizado coordinadamente entre la Función Legislativa y la Función Ejecutiva. Realizada la subsanación, es decir, luego del segundo debate, se continuará con el trámite legislativo correspondiente [...].

- 31.** Por lo tanto, dado que esta Corte concedió a la Asamblea Nacional un plazo para que subsane el procedimiento viciado mediante la propuesta y debate de textos ratificatorios o sustitutivos de las disposiciones relativas al aumento de la remuneración del Magisterio, no es posible concluir que la Asamblea carecía de la atribución de proponer dichos textos y que dicha propuesta solo podía provenir de la iniciativa del presidente de la República. En consecuencia, se desestima esta primera razón esgrimida en la objeción presidencial.

- 32.** En la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, esta Corte expuso las premisas fundamentales a partir de las cuales han de examinarse las demás razones esgrimidas por el jefe de la Función Ejecutiva, a saber:

32.1. El artículo 286 de la Constitución “*consagra el principio de sostenibilidad fiscal*”; y el 287 *Ibíd.* ancla en él la regla de procedimiento legislativo según la cual “*Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente*” (ver párrs. 94s. de la sentencia¹²).

32.2. De conformidad con los artículos 1, 3.1, 26, 85, 286 y 344 de la Constitución, el Estado ecuatoriano “*debe garantizar el derecho a la educación mediante el Sistema Nacional de Educación*”, del que “*forman parte las finanzas públicas*

¹² Cabe señalar que en la resolución de los problemas jurídicos cuarto y sexto de la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado se distinguió entre la sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad provisional.

relativas al mencionado Sistema (las que, incluso, tienen carácter preferente), así como la política laboral relativa a los docentes del Sistema”. En particular, una de las exigencias del derecho a la educación y, por tanto, del mencionado Sistema, es que las instituciones y programas de enseñanza deben contar con “docentes calificados con salarios competitivos”, con arreglo a la Observación General N.º 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Por lo tanto, el esquema de remuneraciones de los docentes del Sistema debe ser diseñado con “enfoque de derechos” y así debe ser examinado por esta Corte (ver párrs. 39-43 de la sentencia).

32.3. En el contexto de las remuneraciones de los mencionados docentes, entonces, los artículos 286 y 287 de la Constitución deben ser interpretados en conjunto de las disposiciones mencionadas en el párrafo 32.2 *supra*, es decir, con enfoque de derechos. Esto trae dos implicaciones importantes. Por un lado, “*la política de los derechos no puede estar aislada de la política fiscal; la factibilidad y, por tanto, la racionalidad de la primera depende de la segunda*”. Mas, por otro lado, “*la política fiscal no puede estar aislada de la política de los derechos; la primera es un instrumento al servicio de la segunda, no un fin en sí mismo*”. De esta manera, “*la Constitución proscrib[e] la demagogia, la expedición de leyes generosas en derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), pero desfinanciadas*” y, “*el fiscalismo consistente en la oposición irrazonablemente austera a leyes promotoras de derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional)*” (ver párrs. 96s. de la sentencia).

33. La **segunda razón** esgrimida por la Presidencia de la República se refiere a que el proyecto no habría obtenido un dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (ver párr. 17.1.2 *supra*). Esta razón tampoco puede prosperar, en función –nuevamente– de lo establecido en la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, en particular, de lo siguiente:

102. El ciudadano accionante manifiesta que, en el procedimiento de aprobación de la ley impugnada, se incumplió la obligación de establecer la fuente de financiamiento, entre otras cosas, porque “no existe agregado al proyecto de ley y su debate la certificación de existencia de fondos para el financiamiento de la ley”. Sin embargo, el análisis de factibilidad financiera del que se viene hablando no puede reducirse a una certificación de existencia de fondos como si de una decisión administrativa –como, por ejemplo, la suscripción de un contrato público– se tratase; la expedición de una ley no tiene carácter administrativo, sino político.

103. Por esa razón, el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal a propósito de un determinado proyecto de ley no puede reducirse a un trámite burocrático en el que el ministerio rector de las finanzas públicas extiende un certificado sobre la existencia o no de fondos suficientes para cubrir las erogaciones que se proyectan. La planificación financiera de tales erogaciones no tiene que limitarse a la situación actual de la caja fiscal, bien puede incorporar compromisos de adoptar ciertas decisiones macroeconómicas, por ejemplo, en el sistema tributario o en la programación presupuestaria de corto, mediano o largo plazo. Lo que es legítimo que ocurra, sobre todo, si de garantizar derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión

prestacional) se trata. Adicionalmente, la extensión y profundidad que deba tener el análisis de factibilidad financiera va a depender de la magnitud de los costos fiscales suscitados por el proyecto legislativo de que se trate: en algunos casos, tales costos serán fácilmente absorbibles por la dinámica ordinaria de las finanzas públicas, en otros, en cambio, requerirá de compromisos de adoptar reformas como las arriba mencionadas.

34. Por lo tanto, la mera ausencia del dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas no determina la inconstitucionalidad del proyecto, aceptar lo contrario implicaría incurrir en una postura *fiscalista* frente al desarrollo de los derechos fundamentales, especialmente en su dimensión prestacional; así se descarta la segunda razón alegada por la Presidencia de la República.
35. La **tercera razón** mencionada por el presidente de la República se refiere a que el proyecto, a pesar de aumentar el gasto público, no identifica las fuentes de financiamiento permanentes (ver párrafo 17.1.3 *supra*).
36. Esta tercera razón debe ser examinada en el contexto de una cuestión más general, la de si el procedimiento de aprobación de la ley subsanatoria contó o no con “*un análisis de factibilidad financiera, en el que se identifique el esquema de financiamiento de las obligaciones cuya creación se proyecta*”; es decir, con un “*análisis de factibilidad financiera [...] que [muestre que] el legislador deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas e identificó reflexivamente las fuentes para su financiamiento*”, parámetros establecidos, especialmente, en los párrafos 100 y 104 de la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado.
37. Pues bien, estos son los parámetros que debió observar el Legislador y, por tanto, los que debe emplear esta Corte para escrutar si se vulneraron o no los artículos 286 y 287 relativos a la estabilidad fiscal. Ese escrutinio, sin embargo, no puede ser *estricto*¹³ por cuatro razones.
- 37.1. En primer lugar, como ya se citó (párr. 32 *supra*), en la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado quedó establecido que, a diferencia de los principios que establecen derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), el principio de estabilidad fiscal no constituye un valor en sí mismo, sino un valor instrumental, que está al servicio de la progresividad de tales derechos, esta es una exigencia del ideal del Estado social (art. 1 de la Constitución), sobre el que se volverá más adelante.
- 37.2. Consecuentemente, en segundo lugar, no cabe limitar el proceso de deliberación y toma de decisiones democráticas, enmarcadas en el equilibrio de las funciones Legislativa y Ejecutiva, con restricciones burocráticas propias de los procedimientos administrativos, lo que entronca con el ideal del Estado democrático (art. 1 *Ibíd.*).

¹³ Ver sentencia N.º 673/01 de la Corte Constitucional Colombiana y tesis 1ª. CXXXIII/2004 de la Suprema Corte de Justicia de México.

- 37.3.** Por tanto, en tercer lugar, el escrutinio de la observancia de la estabilidad fiscal por parte de esta Corte debe observar las cargas de la argumentación que, en este caso, corresponde a quien pretende la declaratoria de inconstitucionalidad, es decir, al presidente de la República. Aunque el presidente de la República es un legislador, en este caso, puesto que ha presentado una objeción de constitucionalidad, en lugar de una objeción por razones de conveniencia, ha preferido no actuar como tal, sino activar un procedimiento de control previo de constitucionalidad ante esta Corte. Al tomar esta decisión, sin embargo, asume la carga de la argumentación.
- 37.4.** Y, finalmente, la realización de un escrutinio estricto en materia de sostenibilidad financiera tropezaría con las obvias limitaciones técnicas y de información para efectuar un estudio financiero profundo y exhaustivo propias de la naturaleza de la Corte Constitucional (a diferencia de los análisis que puede realizar el Ministerio de Economía y Finanzas).
- 38.** Por las mismas cuatro razones expuestas en el párrafo anterior, lo debido, entonces, es sujetar el control de la sostenibilidad fiscal a un *escrutinio intermedio*; el que solamente consiste en controlar que el estudio de factibilidad financiera haya sido *al menos plausible* –el concepto de plausibilidad contrasta con el de certidumbre– dado el contexto del caso concreto, y no en controlar si ese estudio fue técnicamente *correcto*. Este estándar intermedio implica que las disposiciones legales no deben considerarse como contrarias a la Constitución a menos que las razones esgrimidas en su contra sean de mayor peso a las consideradas en el estudio de factibilidad financiera, lo que sitúa la carga de la argumentación en quien pretende la inconstitucionalidad. Cabe señalar que este estándar es similar al utilizado por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, conocido como control de justificabilidad, mismo que suele aplicarse, por ese órgano de justicia, respecto de cuestiones económicas y fiscales¹⁴.
- 39.** Una vez identificados los parámetros para el control de constitucionalidad que debe llevar a cabo esta Corte, así como la intensidad con la que debe realizarse dicho control ahora corresponde examinar, a la luz de aquellos, si en el proceso de aprobación de los textos subsanatorios se han trasgredido o no los artículos 286 y 287 de la Constitución.
- 40.** Vale recordar previamente que, aplicando esos parámetros (párr. 36 *supra*) e, implícitamente, un escrutinio intermedio, en la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado –específicamente al resolver el sexto problema jurídico–, se verificó que los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la Ley Reformatoria

¹⁴ Al respecto véase: 1) Schneider, Hans Peter (1982), “Jurisdicción constitucional y separación de poderes”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, trad. de J. Abellán, Año 2, 5, 35-61; 2) Bernal, Carlos (2005), “Tribunal Constitucional, legislador y principio de proporcionalidad. Una respuesta a Gloria Lopera”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 74, 417-444; y, 3) Lopera, Gloria (2007), “Principio de proporcionalidad y control constitucional de las leyes penales”, en Miguel Carbonell (ed.), *El principio de proporcionalidad en el Estado constitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 203-247.

a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, al implementar un incremento generalizado de remuneraciones para los docentes del Sistema Nacional de Educación, aumentaban el gasto público, por lo que le era aplicable la regla del artículo 287 de la Constitución. Y, en ese momento –11 de agosto de 2021–, se estableció que la Asamblea Nacional pretendía implementar una nueva escala salarial a los docentes, sin contar con un análisis de factibilidad financiera respecto de este aumento en el gasto público. En dicha ocasión, se verificó que no se habían estimado los impactos de la medida ni se habían establecido sus fuentes de financiamiento (párrs. 106 a 113 de la sentencia).

41. Ahora bien, ante la oportunidad de subsanar el vicio identificado por esta Corte, la Asamblea Nacional aprobó los “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*”, algunos de los cuales ahora se objetan. Estas nuevas disposiciones, respecto del aumento de remuneraciones de los docentes, por un lado, establecen que la nueva escala salarial de los docentes del Sistema Nacional de Educación se equipararía a la escala de remuneraciones del sector público, estableciendo como piso de la misma, la remuneración de un servidor público 1. Además, estas disposiciones determinan que el escalafón docente estará dividido en diez categorías y que las remuneraciones que les corresponderán a cada una de ellas se equiparán a la escala salarial de los servidores públicos, estableciendo como piso de la misma, para las categorías “J”, “I” y “H” la remuneración equivalente al servidor público 1 y conceden al Ejecutivo noventa días para realizar la equiparación salarial.
42. Para mayor claridad, véase el cuadro comparativo entre las disposiciones originales y las subsanatorias que consta como anexo al presente dictamen. Allí se observa que la Asamblea Nacional modificó significativamente a la baja las escalas remunerativas previstas en la ley original.
43. Sin embargo, puesto que, de todas maneras, las disposiciones impugnadas determinan un incremento de las remuneraciones para los docentes del Sistema Nacional de Educación, son aplicables los artículos 286 y 287 de la Constitución, citados en el párr. 28 *supra*.
44. Los parámetros establecidos en la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulados (ver párr. 36 *supra*), encaminados a operativizar el cumplimiento de los artículos 286 y 287 de la Constitución, pueden sintetizarse en la exigencia de deliberar seriamente sobre un proyecto de ley que incrementa el gasto público, en el sentido de que tal deliberación debe basarse en un análisis de factibilidad financiera, la que, a su vez, debe incluir estos dos elementos: (i) “*identificar el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas*” y (ii) la “*identific[ación] reflexiva[de] las fuentes para su financiamiento*”. Respecto de todo lo cual, le corresponde a la Corte verificar su plausibilidad, no su corrección técnica.
45. Respecto de (i) la estimación del impacto fiscal de la ley subsanatoria, la Corte constata los siguientes hechos:

- 45.1.** Mediante oficio N.º MEF-MINFIN-2022-0072-O, de 11 de febrero de 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas remitió a la Asamblea Nacional el informe técnico de factibilidad financiera sobre la propuesta de alza salarial de docentes del sistema nacional de educación, en el que se afirma que “[...] *el impacto fiscal [...] se estima en USD 2.175 millones [anuales]*”. En la audiencia, los representantes de la Presidencia de la República explicaron que esta estimación se refería a la ley reformativa original.
- 45.2.** Por otro lado, en el informe de segundo debate, la Asamblea Nacional afirmó que el impacto fiscal “[...] *es mucho menor al indicado por el Ministerio de Finanzas en su informe [y que el valor correcto] asciende a un aproximado de 630 millones de dólares [anuales]*”.
- 45.3.** Finalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas, una vez aprobado el proyecto por la Asamblea, específicamente el 31 de marzo de 2022, remitió el oficio N.º MEF-MINFIN-2022-0182-O al subsecretario de asuntos regulatorios de la Presidencia de la República, en el que concluyó que “[...] *el impacto presupuestario [...] asciende a USD 496.004.106,96 [anuales]*”.
- 46.** Partiendo de lo anterior, esta Corte verifica que, para aprobar las disposiciones impugnadas, la Asamblea Nacional calculó su impacto fiscal a partir de los medios a su alcance (de ella no depende el órgano rector de las finanzas públicas), con lo que dio cumplimiento al parámetro de “*deliber[ar] seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas*”, indicado en el párr. 44 *supra*. Esto, a pesar de la insuficiente colaboración de la Función Ejecutiva; quien, como se señala en el párrafo anterior, solo realizó dicha estimación una vez aprobados los textos por la Asamblea Nacional.
- 47.** Cabe resaltar que ambas estimaciones (mencionadas en los párrs. 45.2 y 45.3) establecen una reducción de aproximadamente un 75% del impacto en relación a las reformas originalmente aprobadas, lo que da cuenta del esfuerzo de la Asamblea Nacional para adaptar las demandas sociales con los límites que imponen las finanzas públicas.
- 48.** Por otro lado, en el procedimiento de subsanación legislativa, luego de un proceso deliberativo en el que intervinieron los representantes de los docentes y expertos económicos, la Asamblea Nacional identificó las siguientes fuentes de financiamiento para la nueva escala salarial del Magisterio: (i) el aumento del precio del barril del petróleo; (ii) los nuevos ingresos fiscales; (iii) el restablecimiento del presupuesto para educación en el Presupuesto General del Estado, de conformidad con el mandato constitucional; y, (iv) la deuda pública.
- 49.** Es decir, en el procedimiento de subsanación se cumplió también el parámetro de “*identific[ar] reflexivamente las fuentes para su financiamiento*”, indicado en el párr. 44 *supra*.
- 50.** Por las razones indicadas, en opinión de esta Corte, el análisis de factibilidad financiera que realizó la Asamblea Nacional, considerando además sus límites

institucionales y técnicos, es al menos *plausible*, como lo exige el nivel de escrutinio medio de la sostenibilidad fiscal.

51. Sin embargo, la objeción presidencial cuestiona directamente a las disposiciones aprobadas por la Asamblea Nacional en función del tipo de financiamiento que se habría previsto, específicamente, porque los ingresos identificados no serían permanentes.
52. Respecto de las fuentes identificadas por la Asamblea Nacional, el presidente de la República mencionó que, al no ser permanentes, no podrían financiar un egreso permanente, como lo son las remuneraciones del magisterio, además de señalar que los nuevos ingresos a la caja fiscal por las reformas tributarias se destinarán a otros fines.
53. Respecto de las fuentes (i) y (iv), identificadas en el párrafo 48 *supra*, la Asamblea Nacional reconoce que no son un ingreso permanente; sin embargo, pretende que se aplique la excepción establecida en el artículo 286 de la Constitución, relativa a la posibilidad de cubrir egresos permanentes del sector educación con ingresos no permanentes, dado su carácter prioritario. Por lo que la Asamblea Nacional sustenta la determinación de estas fuentes no permanentes sobre la base de una norma constitucional que, en principio, no lo prohíbe.
54. Pero, más importante aún, esta Corte no constata la alegación de la Presidencia de la República respecto de los referidos ingresos tributarios, mismos que podrían constituir una fuente permanente de ingresos fiscales. Al respecto, el argumento de la Presidencia de la República no puede prevalecer por ser excesivamente genérico: se afirma que dichos recursos estarían destinados a otros fines, pero no se determina en qué monto y a qué sectores, ni tampoco la posibilidad y consecuencias de eventuales reasignaciones de recursos fiscales.
55. De hecho, si la Función Ejecutiva hubiese actuado de forma adecuada, habría emitido un informe que permita verificar si sus afirmaciones son ciertas o si las propuestas de la Asamblea eran viables; sin embargo, a falta de más elementos de juicio, en este aspecto –el relativo a las fuentes de financiamiento–, esta Corte concluye que la plausibilidad del análisis de factibilidad financiera realizado en los debates legislativos, en orden a mantener una deliberación seria sobre el proyecto de ley, no ha sido desvirtuada por la objeción presidencial y, por lo tanto, no han sido transgredidas las normas contenidas en los artículos 286 y 287 de la Constitución.
56. Además de lo señalado, esta Corte considera necesario realizar algunas consideraciones en orden a valorar la actuación de la Función Ejecutiva en el asunto que nos ocupa y su incidencia en el alcance que finalmente tuvo el esfuerzo de la Asamblea Nacional por deliberar sobre el incremento del gasto público proyectado conforme los parámetros constitucionales.
57. De acuerdo con lo decidido en la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, la deliberación de la Asamblea Nacional debía producirse “*con base en un análisis de factibilidad financiera ajustado a los parámetros establecidos en esta sentencia y*

*realizado **coordinadamente** entre la Función Legislativa y la Función Ejecutiva” (énfasis añadido). Ambas debían actuar guiadas por el principio de coordinación interinstitucional, establecido en el artículo 226 de la Constitución: “Las instituciones del Estado [...]endrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.*

58. En el presente caso, el “*hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución*” se concretaba en dos de esos derechos, íntimamente conectados entre sí. Por un lado y como ya se dijo, el *derecho a la educación*, del que forma parte el esquema de remuneración de los docentes del Sistema Nacional de Educación. Y, por otro lado, el derecho de esos docentes a una “**remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos**” (énfasis añadido), consagrado en el artículo 349 de la Constitución, pues los textos subsanatorios aprobados por la Asamblea Nacional, si bien apuntan a un incremento de las remuneraciones de los docentes del Sistema Nacional de Educación, no lo hacen para incrementar la remuneración de los maestros al máximo posible, sino que lo hacen con miras a equiparar tales remuneraciones con las de la generalidad de servidores públicos. Está en juego, por tanto, el valor constitucionalidad de la justicia y, particular, de la igualdad.
59. Puesto que, en el presente caso, esos dos derechos estaban implicados en su dimensión prestacional, la coordinación a la que estaban llamadas la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República debía observar el principio de progresividad, establecido en el artículo 11.8 de la Constitución: “[e]l contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”.
60. En el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 26 reconoce el desarrollo progresivo de los derechos, en los siguientes términos:

Artículo 26. Desarrollo Progresivo.- Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

61. Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, en su artículo 1, establece:

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y

técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

- 62.** Y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su artículo 2.1, preceptúa:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

- 63.** A la luz del citado principio de progresividad, el presidente de la República como rector de la política económica, debía realizar, y justificar que realizó, todo esfuerzo para utilizar todos los recursos disponibles con miras a mejorar las prestaciones del Sistema Nacional de Educación¹⁵.

- 64.** En materia del derecho a la educación, la exigencia de progresividad se halla reforzada por lo preceptuado en la disposición transitoria décimo octava de la Constitución, la que establece: “*El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto hasta alcanzar el seis por ciento del Producto Interior Bruto*”. Como ha señalado esta Corte en el párr. 107 de la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, si bien esa disposición “*no establece per se una obligación concreta (una obligación de acción o de resultado) que permita dar por seguros los recursos para sufragar el incremento generalizado de remuneraciones previsto en la ley impugnada*”, sí establece “*una meta presupuestaria (una obligación de fin o de comportamiento), compatible con el carácter progresivo del derecho fundamental a la educación y condicionada a la realidad macroeconómica del país, a ser alcanzada en mayor medida posible por la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional*”.

- 65.** A partir de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Corte observa que la actuación de la Función Ejecutiva no fue ni diligente ni propositiva, por las razones siguientes:

- 65.1.** A pesar de que, en la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado (ver párrs. 102-104), se estableció de forma categórica que el disfrute de los derechos

¹⁵ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación General N.º 13, determinó que una de las características del derecho a la educación la disponibilidad, entendida como: “*Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.*”.

fundamentales no puede estar supeditado a una certificación administrativa de existencia o no de fondos, el Ministerio de Economía y Finanzas limitó su intervención –ante la Asamblea y ante la Corte Constitucional– en certificar que no existían los fondos. Como ya lo sostuvo esta Corte en el párr. 103 de la sentencia indicada, la planificación financiera de erogaciones para efectivizar los derechos fundamentales no tiene que limitarse a constatar la situación actual de la caja fiscal y más bien debe incorporar propuestas e incorporar compromisos de adoptar ciertas decisiones macroeconómicas, por ejemplo, en el sistema tributario o en la programación presupuestaria de corto, mediano o largo plazo.

65.2. El Ministerio de Economía y Finanzas, en el Oficio N.º MEF-MINFIN-2022-0072-O de 11 de febrero de 2022, afirma que habría cumplido con su obligación de coordinar acciones con la Asamblea Nacional con el objetivo de analizar la viabilidad de las reformas propuestas. Sin embargo, esta cartera de Estado sostiene que únicamente podía “[...] *pronunciarse en función de la propuesta que debía provenir de la Función Legislativa. En consecuencia, mientras la Asamblea Nacional no haya remitido una propuesta adecuada a lo dicho reiteradamente por el Ministerio, éste no podía emitir un dictamen favorable*”.

65.3. Por su parte, la Asamblea Nacional, en su informe de segundo debate, así como en la audiencia pública, sostuvo que en varias ocasiones requirió la comparecencia del ministro de Economía y Finanzas con el objetivo de viabilizar las reformas planteadas; sin obtener una respuesta favorable. Ante esta acusación, el Ministerio indicó que, si bien el ministro no acudió a la Asamblea, sí lo hizo su delegada, la subsecretaria de Presupuesto, quien explicó que los ingresos corrientes vigentes que financian el Presupuesto General del Estado son insuficientes para cubrir esta nueva obligación propuesta.

66. La actuación del presidente de la República como jefe de la Función Ejecutiva, en este caso, no consideró que el artículo 1 de la Constitución define al Ecuador como un *Estado social*¹⁶, cuyo correlato es la dimensión prestacional de los derechos fundamentales (cláusula ya presente en la Constitución de 1998, así como en constituciones como las de Alemania, España o Colombia). En el caso de nuestra Constitución actual (art. 275), el Estado social se traduce en que el régimen de desarrollo tiene como fin último “*la realización del buen vivir, del sumak kawsay*”, por lo que el Estado debe “*planificar[...] el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos*”, entre los cuales se ubica la educación y la equidad remunerativa, cuya satisfacción debe observar el principio de progresividad y, en particular, la meta presupuestaria establecida a favor de la educación de la disposición transitoria décimo octava de la Constitución. De esta manera, el Estado social limita y vincula a todos los poderes públicos.

¹⁶ Sobre este concepto ver: García-Pelayo, Manuel, (2009), “*Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*” en Obras Completas II, páginas 1603 y 1604.

67. El presidente de la República tampoco tomó en cuenta lo expuesto en el párrafo precedente, relativo a la llamada constitución económica, es decir, en las reglas y principios de rango constitucional que rigen la economía. En el presente caso, es necesaria una armonización al interior de esa constitución económica: entre, por un lado, las normas sobre la política de educación (arts. 343ss.); y, por otro, las normas sobre la política fiscal (arts. 285ss.). Así, la constitución económica responde al ideal del Estado social, por lo que, como ya se dijo, la política de educación goza de prioridad frente a la política fiscal; la primera constituye un valor en sí mismo, la segunda, constituye apenas un valor instrumental, en el sentido de que las finanzas públicas (incluido el principio de sostenibilidad fiscal) deben estar al servicio del Estado Social, y en este caso, de manera particular, del Sistema Nacional de Educación.
68. Esta Corte también observa que la Función Ejecutiva, en el trámite del proyecto de ley objetado por inconstitucional, ha pretendido evadir la genuina deliberación político-democrática en lo que atañe a la oportunidad de subsanación conferida por la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado. En un primer momento, a través de un dictamen financiero no favorable. Luego, a través de la objeción materia de este dictamen, por el que se judicializó un conflicto social, pues, de conformidad con la Constitución y la ley, el presidente de la República tenía la posibilidad de realizar un veto parcial por conveniencia que modulara los incrementos que considerase exagerados o inclusive diferirlos en el tiempo. Es decir, el presidente de la República tenía la posibilidad de realizar reformas a los textos propuestos por la Asamblea Nacional –como lo ha hecho en anteriores ocasiones– con el fin de encontrar un equilibrio entre las finanzas públicas y la tutela del derecho a la educación, actuando de manera propositiva.

V. Dictamen

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

1. Rechazar la objeción total de inconstitucionalidad de los “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*”.
2. Enviar el proyecto a la Asamblea Nacional para que se continúe con el trámite correspondiente.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión extraordinaria de viernes 20 de mayo de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

ANEXO

N.º	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural	Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, ordenado por la Corte Constitucional
1	Artículo 113.- Categorías escalafonarias.- El escalafón se divide en las siguientes diez categorías, cuyos detalles y requisitos son los siguientes:	Artículo 2.- Sustitúyase el artículo 113, con el siguiente texto: “Artículo 113.- Categorías escalafonarias.- El escalafón docente se divide en diez categorías, cuyos detalles y requisitos son los que siguientes:
	1. Categoría J: Será la base para el cálculo del sueldo básico de las categorías siguientes;	Categoría J: Serán reconocidos con esta categoría los docentes que laboren mediante contratos ocasionales o nombramientos provisionales que posean títulos de tercer nivel técnico, tecnológico o de grado en otras áreas del conocimiento distintas a las de educación. En esta categoría percibirán una remuneración equivalente a la escala de Servidor Público 1 de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Sector Público.
	2. Categoría I: Es la categoría de ingreso a la carrera docente pública en los casos en que el docente posea un título técnico o tecnológico en áreas de educación o profesional de otras disciplinas. En el lapso de los primeros dos años, el profesional de la educación deberá participar en un programa de inducción;	Categoría I: Tendrán esta categoría los docentes que laboren mediante contratos ocasionales o nombramientos provisionales que posean títulos de tercer nivel técnico o tecnológico en educación. En esta categoría percibirán una remuneración equivalente a la escala de Servidor Público 1 de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Sector Público.
	3. Categoría H: Es la primera categoría de ascenso para los docentes que ingresan con título técnico o tecnológico en áreas de educación o profesional de otras disciplinas. Deberán tener cuatro años de experiencia en el magisterio, haber aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente a la segunda categoría;	Categoría H: Se asignará esta categoría a los docentes que laboren mediante contratos ocasionales o nombramientos provisionales que posean títulos de tercer nivel de grado en educación o cuarto nivel en educación. En esta categoría percibirán una remuneración equivalente a la escala de Servidor Público 1 de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Sector Público.

<p>4. Categoría G: Es la categoría de ingreso a la carrera docente pública en los casos en que el título sea de licenciado en ciencias de la educación o profesional de otras disciplinas con título de posgrado en docencia. En el lapso de los primeros dos años el profesional de la educación deberá participar en un programa de inducción. Es también categoría de ascenso para los docentes de categoría H con ocho años de experiencia en el magisterio, que aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente;</p>	<p>Categoría G: Es la categoría de ingreso a la carrera docente pública en los casos en que el título sea de licenciado en ciencias de la educación o profesional de otras disciplinas con título de posgrado en docencia. En el lapso de los primeros dos años el profesional de la educación deberá participar en un programa de inducción. Es también categoría de ascenso para los docentes de categoría H con ocho años de experiencia en el magisterio, que aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. En esta categoría percibirán una remuneración equivalente a la escala de Servidor Público 3 de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Sector Público;</p>
<p>5. Categoría F: Es categoría de ascenso para las y los docentes con cuatro años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y doce años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente;</p>	<p>Categoría F: Es categoría de ascenso para los docentes con cuatro años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y doce años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. En esta categoría percibirán una remuneración equivalente a la escala de Servidor Público 4 de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Sector Público;</p>
<p>6. Categoría E: Es categoría de ascenso para las y los docentes con ocho años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y dieciséis años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente;</p>	<p>Categoría E: Es categoría de ascenso para los docentes con ocho años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y dieciséis años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. En esta categoría percibirán una remuneración equivalente a la escala de</p>

		Servidor Público 5 de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Sector Público;
	<p>7. Categoría D: Es categoría de ascenso para las y los docentes con doce años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y veinte años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es requisito para ascender a la categoría D tener un título de cuarto nivel;</p>	<p>Categoría D: Es categoría de ascenso para los docentes con doce años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y veinte años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es requisito para ascender a la categoría D tener un título de cuarto nivel. En esta categoría percibirán una remuneración equivalente a la escala de Servidor Público 6 de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Sector Público;</p>
	<p>8. Categoría C: Es categoría de ascenso para las y los docentes con dieciséis años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título de licenciado en ciencias de la educación y veinticuatro años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente;</p>	<p>Categoría C: Es categoría de ascenso para los docentes con dieciséis años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título de licenciado en ciencias de la educación y veinticuatro años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. En esta categoría percibirán una remuneración equivalente a la escala de Servidor Público 7 de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Sector Público;</p>
	<p>9. Categoría B: Es categoría de ascenso para los docentes con veinte años de experiencia que ingresen en la categoría G a la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes</p>	<p>Categoría B: Es categoría de ascenso para los docentes con veinte años de experiencia que ingresen en la categoría G a la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos, o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación</p>

<p>con título técnico o tecnológico y veintiocho años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. Es requisito para ascender a la categoría B tener un título de maestría en el ámbito educativo y se considerará mérito adicional haber publicado el resultado de una experiencia exitosa e innovadora en el ámbito de su función, o haber sido directivo, asesor educativo o auditor educativo y haber tenido al menos una evaluación muy buena como tal en las evaluaciones correspondientes; y,</p>	<p>correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y veintiocho años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. Es requisito para ascender a la categoría B tener un título de maestría en el ámbito educativo y se considerará mérito adicional haber publicado el resultado de una experiencia exitosa e innovadora en el ámbito de su función, o haber sido directivo, asesor educativo o auditor educativo y haber tenido al menos una evaluación muy buena como tal en las evaluaciones correspondientes. En esta categoría percibirán una remuneración equivalente a la escala de Servidor Público 8 de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Sector Público; y,</p>
<p>10. Categoría A: Es categoría de ascenso para los docentes con veinticuatro años de experiencia que ingresen en la categoría G a la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y treinta y dos años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es requisito para ascender a la categoría A tener un título de maestría en el ámbito educativo. Se considerará mérito adicional haber publicado el resultado de una experiencia exitosa e innovadora en el ámbito de su función o haber sido directivo de instituciones, asesor educativo o auditor educativo y haber tenido una evaluación excelente como tal en la evaluación correspondiente.</p>	<p>Categoría A: Es categoría de ascenso para los docentes con veinticuatro años de experiencia que ingresen en la categoría G a la carrera, docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y treinta y dos años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es requisito para ascender a la categoría A tener un título de maestría en el ámbito educativo. Se considerará mérito adicional haber publicado el resultado de una experiencia exitosa e innovadora en el ámbito de su función o haber sido directivo de instituciones, asesor educativo o auditor educativo y haber tenido una evaluación excelente como tal en la evaluación correspondiente. En esta categoría percibirán una remuneración equivalente a la escala de Servidor</p>

		Público 9 de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Sector Público.
Los docentes que se encuentren en comisión de servicio no podrán participar del proceso hasta que finalicen dicha comisión.	Los docentes que se encuentren en comisión de servicios no podrán participar del proceso de promoción hasta que finalicen dicha comisión.	
El desarrollo profesional de las y los educadores de la carrera docente pública conducirá al mejoramiento de sus conocimientos, habilidades, competencias y capacidades y permitirá su categorización, re-categorización o promoción dentro de las categorías del escalafón o dentro del orgánico institucional.	El desarrollo profesional de los educadores de la carrera docente pública conducirá al mejoramiento de sus conocimientos, habilidades, competencias y capacidades, y permitirá su categorización o promoción dentro de las categorías del escalafón o dentro del orgánico institucional.	
Se promoverá el desarrollo profesional mediante políticas, planes y programas acordes a la realidad socio-económica, cultural y lingüística de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; contará con las adaptaciones específicas y acciones afirmativas para docentes y directivos con discapacidad.	Se promoverá el desarrollo profesional mediante políticas, planes y programas acordes a la realidad socio-económica, cultural y lingüística de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; contará con las adaptaciones específicas y acciones afirmativas para docentes y directivos con discapacidad.	
Para la educación especializada e inclusiva se promoverá el desarrollo profesional de los docentes y equipo multidisciplinario.	Para la educación especializada e inclusiva se promoverá el desarrollo profesional de los docentes y equipo multidisciplinario.	
El reglamento a la presente Ley determinará la relación justa y concordante de los perfiles y funciones ejercidos por las y los directivos y profesionales de la educación pública con las respectivas escalas remunerativas.	En relación al escalafón docente, en el ámbito de la docencia en Artes, Cultura y Patrimonio, se reconocerá la validez de los procesos formativos dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.”	
En relación al escalafón docente, en el ámbito de la docencia en Artes, Cultura y Patrimonio, se reconocerá la validez de los procesos formativos a través de instancias de educación no formal, como conferencias magistrales, seminarios, talleres, foros, organización, participación		

	e investigación de fiestas tradicionales comunitarias, montaje de obras artísticas, conciertos, festivales, producción para la difusión de diferentes expresiones del arte, creación de obras musicales, artes escénicas, coreografías, obras plásticas, literarias, entre otros.	
2	Art. 116.- Reemplácese el artículo 115 con el siguiente texto: Art. 115.- Remuneraciones.- La remuneración de las y los profesionales de la educación pública será justa y equitativa con relación a sus funciones, para lo que se valorará su profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia. La escala salarial de los docentes será determinada por la autoridad competente en materia de remuneraciones del sector en coordinación con la Autoridad Educativa Nacional; el piso de dicha escala no será inferior al equivalente a dos punto cinco salarios básicos unificados; sus categorías en cada caso serán específicas y adicionalmente equiparadas con las escalas remunerativas del servicio público. El reglamento a la presente Ley, determinará la relación justa y concordante de los perfiles y funciones ejercidos por las y los directivos y profesionales de la educación pública con las respectivas escalas remunerativas.	Artículo 3.- Sustitúyase el artículo 115, con el siguiente texto: “Art.115.- Remuneraciones.- La remuneración de los profesionales de la educación pública será justa y equitativa con relación a sus funciones, para lo que se valorará su profesionalización, capacitación, desempeño, mérito académico responsabilidad y experiencia. La escala salarial de los docentes está determinada en función de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Sector Público.”
3	Disposición Transitoria Vigésima Sexta. - La homologación salarial de la presente reforma a la que tengan derecho los docentes, será realizada y cancelada en el plazo de noventa días. En ningún caso, el docente podrá percibir un salario neto menor, bajo la nueva escala remunerativa	Artículo 4.- Sustitúyase el contenido de la disposición transitoria vigésima sexta en los siguientes términos: “Vigésima sexta.- Para la equiparación y homologación salarial el Ministerio de Economía y Finanzas realizará los ajustes, traspaso y reprogramaciones presupuestarias considerando los ingresos adicionales que se generen por el incremento del precio del barril de petróleo, el aumento en las recaudaciones tributarias y por el restablecimiento del presupuesto para la educación en aplicación del artículo 20 y trigésima disposición transitoria de la presente Ley y el mandato constitucional sobre el presupuesto para la educación. La

		<p>Función Ejecutiva realizará el proceso para la equiparación y homologación salarial en el plazo de 90 días. De igual forma, los recursos deberán constar de manera obligatoria anualmente en el Presupuesto General del Estado.”</p>
4	<p>Disposición Transitoria Trigésima Segunda. - En un plazo de 180 días contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, las y los docentes que no se encuentren escalafonados bajo ninguna de las categorías dispuestas por esta Ley por no contar con título de tercer nivel, pero cuentan con un nombramiento definitivo deberán ser categorizados en la escala J con la remuneración que les corresponda de acuerdo a la categoría,</p>	<p>Artículo 6.- Sustitúyase el contenido de la disposición transitoria trigésima segunda, en los siguientes términos: “Trigésima Segunda.- Los docentes que no se encuentren escalafonados bajo ninguna de las categorías dispuestas por esta Ley por no contar con título de tercer nivel, serán categorizados en la escala correspondiente con la respectiva remuneración una vez que hayan obtenido su título de tercer nivel.”</p>
5	<p>Disposición Transitoria Trigésima Tercera. - En un plazo de un año, a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, las y los docentes que sean parte del magisterio por más de 25 años y cuenten con los requisitos de profesionalización y capacitación docente, deberán ser escalafonados bajo la categoría que según esta Ley le corresponda.</p>	<p>Artículo 7.- Sustitúyase el contenido de la disposición transitoria trigésima tercera en los siguientes términos: “Trigésima Tercera.- En el plazo de un año, a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, los docentes que son parte del magisterio por más de 25 años y cuentan con los requisitos de profesionalización y capacitación docente, serán escalafonados bajo la categoría que según esta Ley le corresponda.”</p>

DICTAMEN No. 2-22-OP/22

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. En el voto de mayoría dentro del Dictamen 2-22-OP/22, se resolvió la objeción total por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, de los *“Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL”*; en donde la Corte se pronunció rechazando la decisión del Ejecutivo.
2. Si bien me encuentro de acuerdo con la decisión del voto de mayoría, así como con gran parte del análisis efectuado, los puntos de divergencia del presente voto se circunscriben a los párrafos 29 al 31, así como los párrafos 54 y 55 del Dictamen.
3. En los párrafos 29 a 31, se analiza la primera razón mencionada por el presidente de la República en su objeción, referente al incumplimiento del artículo 135 de la Constitución, en función del cual, solo el presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que aumenten el gasto público.
4. El Dictamen señala en lo pertinente: *“(...) cabe recordar que, en relación con la ley reformativa, este argumento ya fue desestimado en la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, de 11 de agosto de 2021, en razón de las especiales circunstancias que se verificaron en dicha ocasión, consistentes en que el entonces presidente de la República, si bien no ejerció la iniciativa legislativa, no objetó, sino que sancionó el proyecto de ley aprobado por la Asamblea (ver, principalmente, sus párrs. 90 y 91 de la referida sentencia). (...) dado que esta Corte concedió a la Asamblea Nacional un plazo para que subsane el procedimiento viciado mediante la propuesta y debate de textos ratificatorios o sustitutivos de las disposiciones relativas al aumento de la remuneración del Magisterio, no es posible concluir que la Asamblea carecía de la atribución de proponer dichos textos y que dicha propuesta solo podía provenir de la iniciativa del presidente de la República”*.
5. Estimo que debe resaltarse que en la sentencia No. 32-21-IN/21 no se restó eficacia al artículo 135 de la Constitución. Así, vale tener en cuenta que se mantiene inalterable la exclusividad del presidente de la República para presentar proyectos que aumenten el gasto público, pues en la precitada sentencia se desestimó un cargo de inconstitucionalidad en función de un presupuesto fáctico concreto, esto es, que el primer mandatario de ese entonces, teniendo la prerrogativa para hacerlo, no objetó en ese momento la constitucionalidad de una ley en la cual no ejerció la iniciativa legislativa exclusiva.
6. Es decir, ninguna persona que no sea el Presidente de la República puede proponer un proyecto de ley referente a las materias contenidas en el artículo 135 de la CRE.

En tal virtud, el tratamiento dado en este dictamen es aplicable únicamente al procedimiento en el cual se ordenó una subsanación del trámite parlamentario dispuesto en la sentencia No. 32-21-IN/21.

7. En cuanto a los párrafos 54 y 55, coincido en considerar que el argumento presidencial es genérico al afirmar que los recursos provenientes de la recaudación tributaria están comprometidos a otros fines, sin determinar en qué monto y a qué sectores, ni tampoco la posibilidad y consecuencias de eventuales reasignaciones de recursos fiscales. Sin embargo, el análisis del Ejecutivo debía ser más allá de la nueva recaudación tributaria. Es necesario que se hagan esfuerzos por racionalizar los ingresos permanentes en general, en aras de ubicar los recursos que permitan aplicar la justa equiparación salarial del magisterio.
8. No coincido del todo con el criterio mayoritario de la Corte de que: “(...) a falta de más elementos de juicio, en este aspecto –el relativo a las fuentes de financiamiento–, esta Corte concluye que la plausibilidad del análisis de factibilidad financiera realizado en los debates legislativos, en orden a mantener una deliberación seria sobre el proyecto de ley, no ha sido desvirtuada por la objeción presidencial y, por lo tanto, no han sido transgredidas las normas contenidas en los artículos 286 y 287 de la Constitución”. Esto por cuanto, las falencias del argumento presidencial no despejan las dudas de una eventual falta de financiamiento.
9. En ese sentido, tiene plena aplicabilidad la excepción a la regla fiscal establecida en el artículo 286 de la Constitución, por la cual, los egresos permanentes para educación de manera excepcional pueden ser financiados con ingresos no permanentes. Es decir, más que señalar la falta de solvencia en la respuesta técnica del presidente de la República, la Corte debe exhortar al presidente de la República que ubique el financiamiento para la legítima aspiración salarial de los maestros, sea con ingresos permanentes, o excepcionalmente con ingresos no permanentes.
10. En función de lo anotado, este voto considera que las finanzas públicas deben administrarse y gestionarse de una manera eficiente y responsable para asegurar que los recursos efectivamente generados o recaudados financien la administración gubernamental y servicio público, sin descuidar los derechos sociales. Por ello, habría sido pertinente que se inste al presidente de la República, a que, a la brevedad posible, determine un rubro dentro del presupuesto destinado al pago de nómina del magisterio, a fin de fortalecer su sostenibilidad y que la equiparación salarial sea una realidad que perviva sin inconvenientes presupuestarios.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa No. 2-22-OP, fue presentado en Secretaría General el 20 de mayo de 2022, mediante correo electrónico a las 17:40; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

DICTAMEN No. 2-22-OP/22

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) y con profundo respeto a los argumentos expuestos en el dictamen de mayoría, se formula el voto concurrente respecto del dictamen No. 2-22-OP/22.
2. Teniendo en cuenta los antecedentes procesales expuestos en el pronunciamiento de mayoría¹; y, en función a las pretensiones y fundamentos² vertidos en la “objección total por inconstitucional” emitida por el presidente de la República, respecto del proyecto de la “*Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, ordenado por la Corte Constitucional*”, así como en el informe de Asamblea Nacional³; y, de acuerdo a lo expuesto en la Audiencia pública llevada a cabo el 12 de mayo de 2022, se exponen los siguientes argumentos, en los cuales se fundamenta el presente voto concurrente:

Dictamen 2-22-OP/22 del 20 de mayo de 2022

3. El dictamen No. 2-22-OP/22, concluye con el rechazo de la objeción presidencial por inconstitucionalidad de los “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*”, al descartar las alegaciones de la Función Ejecutiva que dieron lugar a la objeción presidencial por inconstitucionalidad planteada.
4. De conformidad con lo manifestado, por un lado, concuerdo con la decisión abordada en la decisión de mayoría y con las consideraciones expuestas respecto a i) la primera razón mencionada por el presidente de la República en su objeción que se refiere al incumplimiento de artículo 135 de la Constitución, según el cual, “*solo la presidenta o presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que [...] aumenten el gasto público*”, el dictamen de mayoría concluyó que ese argumento ya fue desestimado en la sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado, por lo que no corresponde a la Corte pronunciarse sobre dicha razón como uno de los fundamentos para la objeción presidencial; y, respecto a ii) la segunda razón esgrimida por la Presidencia de la República que se refería a que el proyecto no habría obtenido un dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, donde el dictamen de mayoría concluyó que “*la mera ausencia del dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas no determina la inconstitucionalidad del proyecto*”, por lo que se descartó dicha alegación como fundamento de la objeción presidencial.

¹ Párrafos 1-16 del dictamen objeto del presente voto concurrente.

² Párrafos 17-18 del dictamen objeto del presente voto concurrente.

³ Párrafos 19-20 del dictamen objeto del presente voto concurrente.

5. Por otro lado, en atención a los argumentos que fundamentan el análisis de la tercera razón de la objeción total por inconstitucionalidad del presidente, se exponen las siguientes precisiones y argumentos, en los cuales se fundamenta el presente voto concurrente:

Argumentos que conforman el voto concurrente

Sostenibilidad fiscal

6. De la lectura del dictamen de mayoría, principalmente de los párrafos 63-64, se observa una concepción estricta del principio de progresividad y no regresividad. Sin embargo, considero necesario razonar un alcance más flexible de este principio. En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de la Naciones Unidas, en la Observación General N.º 3 ha señalado que:

*“9. La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas "para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]". La expresión "progresiva efectividad" se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. **El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo.** (...) Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se **requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales**” (énfasis añadidos).⁴*

7. De lo transcrito, es evidente que no puede considerarse el principio de progresividad y no regresividad de forma absoluta, la progresividad de los derechos requiere encontrarse en sintonía con las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.
8. En relación al caso concreto, reconozco que el presente es un caso excepcional, que tiene como antecedente la resolución de la causa 32-21-IN y acumulados, en la que se realizó un primer pronunciamiento de las normas impugnadas, en atención al principio de progresividad y no regresividad de los derechos de los profesores del Sistema Nacional de Educación. En esta línea, a consideración de la suscrita, el principio de progresividad y no regresividad no puede analizarse alejado del principio de sostenibilidad fiscal pues aquello sería desconocer la necesidad de que se expidan leyes que garanticen los derechos fundamentales con observancia del

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 16-16-IN y acumulados/22 del 27 de enero de 2022, párr. 108.

principio de sostenibilidad fiscal. Respecto al caso particular, para el mejoramiento de la calidad del Sistema Nacional de Educación. En ese sentido, se estableció en la sentencia 32-21-IN/21 y acumulados que: *“la Constitución proscribe la demagogia consistente en la expedición de leyes generosas en derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), pero desfinanciadas: la política de los derechos no puede estar aislada de la política fiscal; la factibilidad y, por tanto, la racionalidad de la primera depende de la segunda.”*

9. De ese modo, lejos de apartarme de las consideraciones realizadas en la decisión de mayoría, mediante el presente voto concurrente, busco poner de relieve la importancia de expedir normas que permitan, en atención a criterios de sostenibilidad fiscal, hacer efectivo el ejercicio de los derechos legalmente reconocidos cuya satisfacción es necesaria y prioritaria.
10. En este sentido, si bien estoy de acuerdo con la decisión de la mayoría, considero que la verificación de una posible vulneración al principio de sostenibilidad fiscal o financiera contenida en los artículos 286 y 287 de la CRE, no parte de una gradualidad de escrutinios en orden a una eventual plausibilidad, sino más bien desde los parámetros que debe observar el legislador, establecidos especialmente en los párrafos 100 y 104 de la sentencia No. 32-21-IN/21; y, excepcionalmente, atendiendo las particularidades propias del presente caso, desde el principio de progresividad y no regresividad de derechos.
11. Dicho principio contenido en el numeral 8 del artículo 11 de la CRE⁵, también ha sido desarrollado por este Organismo, incluyendo su carácter de no absoluto⁶. No obstante, en consideración de estos matices, el consabido principio de progresividad y no regresividad constituye un principio medular del ejercicio de los derechos que debe ser observado durante la programación y ejercicio financiero y fiscal en el contexto de la administración pública, pues, como se indicó en la sentencia No. 32-21-IN/21, la política de los derechos no puede estar aislada de la política fiscal, así como tampoco puede estar esta última aislada de la primera⁷.
12. Tal punto resalta aún más en ámbitos como los de educación, para el cual existe inclusive un mandato constitucional específico de progresividad⁸. Así, el principio de progresividad y no regresividad se constituye un criterio de suficiencia para verificar

⁵ CRE 2008: “Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 83-16-IN/21, párr. 277 y ss.; Sentencia 49-16-IN/19, párr. 55; Sentencia No. 16-18-IN/21, párr. 52, entre otras.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 32-21-IN/21, párr. 96 y 97.

⁸ CRE 2008: “Disposición Transitoria Decimoctava.- El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto. (...)”.

el parámetro de sostenibilidad, siempre que existan los respectivos sustentos técnicos de factibilidad, aun cuando estos sean perfectibles.

13. En el presente caso, la Asamblea Nacional contó para su labor con sustentos tales como el informe técnico financiero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas⁹, aun cuando este fue elaborado bajo los parámetros de la ley reformativa originaria y basado en un impacto mucho mayor al que sería presentado mediante informe posterior¹⁰ a los debates legislativos del proyecto de ley objetado¹¹; el estudio actuarial elaborado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, los aportes de gremios y expertos como base para la elaboración de su informe.
14. Sin ingresar a la corrección fáctica y técnica de los referidos sustentos, la suscrita observa que dentro del proceso legislativo se presentaron documentos e informes que permitieron informar a la Asamblea Nacional sobre el impacto fiscal de la medida, para que esta pueda continuar con el proceso legislativo correspondiente. A ello cabe agregar que no puede desconocerse la excepción a la regla fiscal establecida en el artículo 286 de la Constitución, por la cual, los egresos permanentes para educación de manera excepcional pueden ser financiados con ingresos no permanentes.
15. Por lo tanto, no se observan razones por las cuales el principio de sostenibilidad fiscal y financiera contenido en los artículos 286 y 287 de la CRE hayan sido vulnerados por la Asamblea Nacional a la luz del principio de progresividad y no regresividad de los derechos; y teniendo en cuenta que,-a diferencia de otras objeciones presidenciales- la presente causa 2-22-OP se encuentra relacionada directamente a la sentencia No. 32-21-IN/21 del 11 de agosto de 2021, pues, como se dijo, la Corte Constitucional del Ecuador ya se pronunció sobre la constitucionalidad de la ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural¹².

⁹ Contenido en el oficio Nro. MEF-MINFIN-2022-0072-O de 11 de febrero de 2022

¹⁰ Contenido en el oficio No. MEF-MINFIN-2022-0182-O remitido el 31 de marzo de 2022 por el Ministerio de Economía y Finanzas al subsecretario de asuntos regulatorios de la Presidencia de la República, en el que concluyó que “[...] el impacto presupuestario [...] asciende a USD 496,004.106,96 [anuales]”. El impacto contenido en el informe del 11 de febrero se estimaba en USD 2.175 millones anuales.

¹¹ Los debates legislativos se llevaron a cabo los días 9 y 13 de marzo de 2022, respectivamente. El proyecto de ley fue remitido al presidente de la República el día 15 del mismo mes y año.

¹² El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia N.º 32-21-IN y acumulado, emitida el 11 de agosto de 2021 y notificada el 12 del mismo mes y año, resolvió, principalmente, lo siguiente: 1) Levantó la suspensión ordenada por la Sala de Admisión; 2) Declaró que la ley reformativa no es contraria a la Constitución en lo que respecta al cumplimiento de las disposiciones relativas a la unidad de materia, exposición de motivos suficientes, escuchar a los ciudadanos y que provenga de la iniciativa del presidente de la República; 3) Declaró que los artículos 368 y 369 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley reformativa, relativas al régimen de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación, en particular, el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta. Además, de conformidad al artículo 117 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional concedió un plazo para que se subsane el mencionado vicio de forma; 4) Declaró que los artículos 286 y 287 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley reformativa relativas al aumento generalizado de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación, en particular, los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda,

16. En este punto considero necesario enfatizar que esta Corte Constitucional, en dicha sentencia otorgó a la Asamblea Nacional un plazo para que subsanen los vicios de inconstitucionalidad declarados, lo que reactivó el procedimiento de formación de ley; por lo que el análisis constitucional de las razones de la presente objeción presidencial deben ajustarse a los criterios de la sentencia 32-21-IN/21 y las circunstancias particulares y excepcionales que han acontecido en el proceso de formación de la ley; principalmente la subsanación que tuvo lugar dando paso a los informes y actuaciones mencionados en el párrafo 13 *supra*.
17. Habiendo establecido las razones de la concurrencia y los criterios compartidos con el voto de mayoría, ratifico mi decisión de rechazar la objeción total de inconstitucionalidad de los “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*” y enviar el proyecto a la Asamblea Nacional para que se continúe con el trámite correspondiente.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa No. 2-22-OP, fue presentado en Secretaría General el 20 de mayo de 2022, mediante correo electrónico a las 18:00; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

DICTAMEN No. 2-22-OP/22

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En sesión del 20 de mayo de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el Dictamen N°. 2-22-OP/22 (“**Decisión de mayoría**”), en la cual resolvió rechazar la objeción presidencial por inconstitucionalidad de los “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*”.
2. Respetando la decisión contenida en el dictamen referido, emito el siguiente voto salvado, por las consideraciones que expongo a continuación.

I. Consideraciones

3. En primer lugar, estimo necesario realizar una puntualización sobre la posición que ocupa la justicia constitucional -y con ello la Corte Constitucional- en la toma de decisiones públicas y sobre lo que, considero, comporta la importancia del derecho constitucional procesal como la verdadera institucionalidad del control constitucional. En segundo lugar, abordaré cuál es la naturaleza y reglas que rigen la institución de la objeción presidencial por inconstitucionalidad, particularmente el control abstracto y preventivo de constitucionalidad y, en tercer lugar, dejaré en evidencia mis diferencias con la Decisión de mayoría, concretamente en cuanto a cómo se ha abordado el análisis de la presente causa.

II. Sobre el papel del juez constitucional ante los problemas sociales

4. La tarea de un juez constitucional no es sencilla. Su función en la *ingeniería constitucional*¹ es *defender* las normas constitucionales e interpretar la voluntad constituyente a la luz de un contexto histórico particular. Si la Constitución es un sistema de normas que, por un lado, estructura y organiza el poder político, y por otro, determina la protección o facultades que han de tener los ciudadanos dentro de la sociedad -derechos-, se hace necesario una garantía que pueda verificar que esta *estructura* se lleve a cabo y que los poderes de turno adecúen su conducta a las *reglas de juego* fijadas.²

¹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2a. ed., trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

² A partir de las constituciones de postguerra, los tribunales y cortes constitucionales se han posicionado, en gran parte de las democracias contemporáneas, como la garantía institucional de la Constitución, revelando que el control es un término inherente al concepto de Constitución. Véase, Manuel Aragón Reyes, “*El control como elemento inseparable del concepto de Constitución*”, *Revista Española de Derecho Constitucional* N°. 19, 1987, pág.15-52.

5. El papel de un juez constitucional, entonces, implica ser el canal a través del cual fluyen los problemas socio políticos del conjunto ciudadano y de las instituciones del Estado, fungiendo como un verdadero filtro de la actividad política; sin embargo, el método para resolver será, esencialmente, un proceso jurídico. Por ejemplo, cuando la justicia constitucional, con base en razones jurídicas, resuelve sobre si un proyecto de ley -acto político- es válido o no a la luz de la Constitución.
6. Parte de esa ingeniería, requiere no sólo una institución para verificar que las funciones del poder adecúen sus actos a la Constitución, sino también la existencia de procesos bajo los cuales se tase de modo claro *el cómo y el cuándo* de esta *verificación*.
7. Al igual que los derechos consagrados en la norma constitucional cuentan con un instrumento para su exigencia (garantías)³ -pues sino serán meramente *promesas políticas*-, la Constitución misma requiere que existan cauces procesales específicos a efecto de que la sociedad tenga certeza del procedimiento de defensa del programa constitucional. Precisamente, la Constitución no puede hacerse efectiva o *autodefenderse* si no existen los instrumentos para tal efecto. De ahí que hoy por hoy las constituciones dejaron de ser *sustancia* meramente política o moral, **para adquirir una dimensión jurídica, que se efectiviza con su carácter procesal.**
8. Esto revierte una importancia fundamental, puesto que el juez constitucional como máximo intérprete constitucional le debe -en mayor medida- una obediencia estricta a los procesos fijados en ésta.⁴ En el fondo, garantizando la vigencia de una idea fundacional de la democracia constitucional y de derecho, *i.e.* el gobierno de las leyes y no de las personas (*rule of law*). Así, aunque los *procesos* puedan mirarse como injustos, incorrectos, obsoletos, etc., el juez de manera reflexiva, debe siempre estar sometido al Derecho y no a cuestiones extra o preconstitucionales.
9. Considero que aquello garantiza la neutralidad y la función impersonal del Derecho, porque creo que ninguna vulneración de las garantías procesales puede estar justificada aún en nombre del mejor amparo de los derechos. Cuestión que he reflejado a lo largo de estos años como juez y en algunos votos particulares;⁵ y

³ Aquellas denominadas por el constituyente como “*normativas*” (artículo 84 de la Constitución), de “*política pública, servicios públicos y participación ciudadana*” (artículo 85 de la Constitución) y aquellas denominadas “*jurisdiccionales*” (artículos 86 al 94 de la Constitución).

⁴ Lo que hace muchos años habría dicho Philip Heck, en cuanto el juez le debe obediencia a la ley, una “*obediencia pensante*” (*denkenden Gehorsam*).

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1965-18-EP/21 (*doble conforme*) de 17 de noviembre de 2021, voto salvado Enrique Herrería Bonnet, párr. 16; sentencia N°. 15-19-CN y acumulados/22 (*Caso Imprescriptibilidad en infracciones sexuales cometidas por adolescentes*) de 19 de enero de 2022, voto Salvado de los jueces Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, párr. 24; sentencia N°. 2167-21-EP/22 de 18 de enero de 2022, voto Salvado Enrique Herrería Bonnet, párrs. 7, 12, 20 a 22; y sentencia N°. 2-16-EI/21 de 8 de diciembre de 2021, voto salvado jueces Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet.

es que la institucionalidad de los jueces -cuyos recursos no son visibles como los de otras funciones⁶- reposa precisamente en la capacidad de hacer respetar las reglas de juego vigentes, aun cuando se piense que éstas no cumplan un valor ético o social en un determinado momento. Para mí, la labor de un juez constitucional se basa en un ejercicio de reflexión, pero también de *auto restricción*.

10. En este mismo sentido, considero que el juez debe respetar las facultades que han sido atribuidas a las funciones del poder. Lo que se traduce en corregir las posibles disfuncionalidades de los procesos políticos previstos en la Constitución, sin que aquello implique ser un *factor sobresaliente* del proceso de toma de decisiones. Esto es, fungir como *árbitro* -recordando las reglas de juego a las partes- sin que una Corte pueda determinar los objetivos o el contenido específico de la política, encausando el debate democrático, pero no suplantando las competencias que corresponden al legislador o al ejecutivo.
11. Esta premisa cobra especial relevancia cuando la Corte debe efectuar un control abstracto de constitucionalidad al proceso de formación de una ley que tiene como variable la objeción del presidente de la República en su calidad de colegislador, como el caso *in examine*.

III. Sobre el control constitucional abstracto en las objeciones presidenciales de inconstitucionalidad

12. La Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) prevé que el control abstracto tiene como objetivo:

[G]arantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

13. La Constitución reconoce la facultad del presidente de la República, en calidad de colegislador, de sancionar u objetar los proyectos de ley que sean aprobados por el Legislativo. Así, las objeciones que controviertan el proyecto normativo de manera total o parcial pueden presentarse (i) por inconveniencia, lo que ocurre cuando el Presidente considere que existen “*errores, inadecuada estructuración, falencias e impactos negativos de la propuesta*”⁷ o (ii) por razones de inconstitucionalidad, total o parcial, en cuyo caso la Corte Constitucional debe efectuar un análisis de las alegaciones y los vicios acusados para emitir un dictamen en el que resuelva sobre la supuesta inconstitucionalidad.⁸

⁶ El legislativo evidencia su función a través de la emisión de leyes o los actos de fiscalización que pueda efectuar. El ejecutivo a través de la ejecución de las políticas públicas. Pero las resoluciones de los jueces, de cierta manera, son “intangibles”.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 002-19-DOP-CC de 14 de marzo de 2019, párr. 2.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 003-19-DOP-CC de 14 de marzo de 2019, párrs. 2-3; dictamen 4-19-OP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 22.

14. Ahora bien, en la objeción por inconstitucionalidad, la Corte Constitucional efectúa un control previo, preventivo o *ex ante* de constitucionalidad de manera abstracta. En este caso, el análisis de la objeción presidencial se lo realiza “*durante el proceso de formación de ley, previo a que esta tenga su fuerza obligatoria*”.⁹ Entonces, la función de este Organismo en este supuesto se enmarca en la verificación de la incompatibilidad de la o las normas acusadas con fundamento en una transgresión al texto constitucional. La finalidad de este procedimiento consiste en evitar que entre en vigencia una norma contraria a la Constitución y, por defecto, impedir las potenciales consecuencias de su existencia en el ordenamiento jurídico.
15. Para realizar este control preventivo, la Corte deberá abstraerse de las consecuencias que generen la aplicación de las normas que se pretenden incorporar al ordenamiento jurídico; es decir, que su enfoque no podrá fundarse en situaciones específicas y concretas.¹⁰ Por lo mismo, el control que se realiza tiene como fin determinar si la objeción por inconstitucionalidad es procedente considerando la compatibilidad de las normas que haya objetado el presidente de la República en contraste con la Constitución,¹¹ sin que esto implique que la Corte, a pretexto de elucubraciones sociológicas analice si las normas objetadas responden o solventan una problemática social o económica.
16. En tal sentido, esta Magistratura indicó en el dictamen 2-21-OP/21 que este control preventivo de constitucionalidad se circunscribe:
- [A] *determinar si procede o no la objeción por inconstitucionalidad planteada, examinando para el efecto los argumentos constitucionales del Ejecutivo y Legislativo, para establecer si las disposiciones aprobadas y que han sido objetadas, superan o no la revisión constitucional que se restringe únicamente al texto observado en cuanto a su adecuación, compatibilidad o consistencia constitucional.*¹² (Énfasis añadido)
17. Por lo mismo, el análisis de la Corte además se debe limitar al texto presentado por la Asamblea Nacional y objetado directamente por el presidente de la República. El único supuesto en el que se permite el análisis de una norma distinta a la objetada por el Ejecutivo es cuando esta Corte identifique que existe una norma conexas a aquellas objetadas.¹³ Esta conexidad se identificará sobre la base de la unidad normativa y “*siempre que entre ellas haya una relación de redundancia, de estrecha conexión sistemática, o de causalidad*”.¹⁴

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 003-19-DOP-CC de 14 de marzo de 2019, párr. 18.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2019, párr. 103

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 5-19-OP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 13; dictamen N°. 2-21-OP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 21

¹² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 2-21-OP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 14 y 15. Esto también ha sido replicado en el dictamen N°. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2022, párr. 6.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2022, párr. 9

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 5-19-OP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 15

18. Adicionalmente, debe recalcar que, al analizarse una objeción presidencial por inconstitucionalidad, esta Corte, a pesar de ser un organismo de control constitucional, tiene la obligación de reconocer la independencia de poderes y la auto organización para la elaboración de cuerpos normativos.¹⁵
19. De tal forma que el control de constitucionalidad abstracto no puede ser usado para encaminar el contenido de la deliberación legislativa y las objeciones presidenciales durante del proceso de formación de ley. Tampoco sea usado para determinar qué deben hacer estas funciones frente a un problema que identifique la presente Magistratura.
20. Finalmente, al resolver una objeción presidencial, la Constitución prevé tres escenarios: (i) que se declare la constitucionalidad del proyecto y por lo mismo la Asamblea Nacional deberá ordenar su publicación, (ii) que se declare la inconstitucionalidad parcial, y en este caso se realizarán las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción u objeción del presidente, o (iii) que se declare la inconstitucionalidad del proyecto, en este caso el proyecto será archivado.¹⁶
21. Ahora bien, esta Corte al resolver una objeción presidencial por la forma, debe reconocer que:

*[E]l alcance del control constitucional formal de proyectos de ley que han sido objetados por vicios de inconstitucionalidad, tiene relación al cumplimiento del procedimiento o trámite parlamentario previsto constitucional y legalmente, procede a la siguiente constatación.*¹⁷

22. En este sentido, al resolver una objeción presidencial por inconstitucionalidad en la que se identificó una omisión en el proceso legislativo (falta de iniciativa presidencial), la Corte declaró la inconstitucionalidad de la norma. En este dictamen no se le permitió a la Asamblea Nacional enmendar el error identificado y se ordenó que en la publicación de la norma objetada se omitan los incisos declarados inconstitucionales.¹⁸
23. En otro caso, en el que se aceptó de forma parcial la objeción presidencial por el fondo, se declaró que la Asamblea Nacional debía realizar “*las enmiendas necesarias exclusivamente dirigidas a eliminar las inconstitucionalidades dictaminadas en el presente Dictamen, luego de lo cual el proyecto deberá pasar a la sanción del presidente de la república (sic), conforme al artículo 139 de la Constitución*”.¹⁹

¹⁵ *Ibid.* párr. 22 a 25; dictamen N°. 002-19-DOP-CC de 14 de marzo de 2019, párr. 23 y 24

¹⁶ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N°. 20 de octubre de 2008, artículo 139.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 0002-19-OP de 14 de marzo de 2019, párr. 33.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 0001-19-OP de 14 de marzo de 2019, párr. 10 al 18.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2019, párr. 125.3

IV. Puntos de divergencia con la Decisión de mayoría

4.1. Sobre la finalidad y el procedimiento del control preventivo de constitucionalidad

24. Sobre la base de lo anterior, estimo que existen dos problemas fundamentales en el examen de constitucionalidad que realiza la Decisión de mayoría. Por un lado, (i) en el análisis no se confrontan las normas acusadas respecto al texto constitucional como corresponde en un Dictamen de objeción por inconstitucionalidad. Por otro lado, (ii) en el análisis se produce una remisión al cumplimiento de lo determinado en la sentencia N°. 32-21-IN/21 y acumulado.
25. En ese sentido, por ejemplo, el Dictamen señala que “[e]n *sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, esta Corte expuso las premisas fundamentales a partir de las cuales han de examinarse las demás razones esgrimidas por el jefe de la Función Ejecutiva (...)*”²⁰ (Énfasis añadido).
26. Asimismo, en el párrafo 57 del Dictamen, se cuestiona la coordinación dispuesta en la sentencia N°. 32-21-IN/21 y acumulado que debía mantener la Función Ejecutiva y Legislativa para emitir el proyecto de ley. Así, a lo largo del fallo, se realizan consideraciones en las que se verifica el cumplimiento o incumplimiento de la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, lo que desnaturaliza el control previo de constitucionalidad y lo torna de manera sutil en una acción de incumplimiento de sentencia.
27. En cuanto al primer problema, (i) el control previo de constitucionalidad que surge de la objeción presidencial se sostiene en un elemento fundamental: la norma o normas acusadas no se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico porque se trata de un proyecto de ley que no ha cumplido, aún, con el trámite para que exista en el ordenamiento, en consecuencia, estas normas no pueden ser aplicadas y tampoco acarrear consecuencias jurídicas.
28. Frente a la posible transgresión al texto constitucional, el presidente de la República tiene la atribución de objetar las normas y precisar qué artículos de la Constitución se trastocarían si el proyecto de ley prospera. De esta manera, la Corte se encuentra llamada a revisar si, en efecto, las disposiciones acusadas son inconstitucionales únicamente respecto al texto constitucional.
29. En el presente Dictamen, como quedó anotado en párrafos previos, no se observa un examen de compatibilidad con la norma fundamental. Si la defensa de la Constitución implica que la Corte deba evaluar el cumplimiento de los artículos 135, 286 y 287 en el proceso de formación de ley, estimo que no es adecuado que ante la “*falta de más elementos de juicio*” se tome por cierto la “*plausibilidad*” del análisis de factibilidad financiera realizado por la Asamblea Nacional sin más.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 2-22-OP de 20 de mayo de 2022, párr. 32.

30. Si bien la Corte no es un organismo técnico-económico, frente a la objeción presidencial analizada, la Magistratura está llamada a evaluar particularmente una norma que tiene un alto grado de concreción, i.e. el artículo 286 de la CRE: “*Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes*” y “*Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes*” (Énfasis añadido).²¹
31. De esta forma, en atención a lo que precisé anteriormente, el Dictamen, sin mayor análisis, resuelve ratificar la presunción de constitucionalidad de un proyecto de ley que está vigente. Precisamente, el principio *in dubio pro legislatore* cobra especial sentido ante leyes emitidas y debidamente aprobadas. No obstante, si en el presente caso existe una duda expresa sobre el cumplimiento de condiciones procedimentales para la emisión de una ley en curso (la justificación sobre el financiamiento de un acto normativo), la Corte está llamada a hacer un examen real de los presupuestos constitucionales.
32. Así, considero que se vacía el objeto y la finalidad del control preventivo de constitucionalidad, cuando la Corte se limita a verificar que haya existido “*una deliberación seria sobre el proyecto de ley*” cuestión que a su criterio “*no ha sido desvirtuada por la objeción presidencial*”. Determinando como parámetro de validez la sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado, y no los preceptos constitucionales específicos alegados por la Presidencia de la República.
33. En cuanto al segundo problema (ii), las consideraciones que realiza el Dictamen se dirigen a la comprobación del acatamiento de la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, en consecuencia, se torna a la objeción presidencial en una especie de acción de incumplimiento de sentencias. Ergo, la constitucionalidad de las normas acusadas no se supedita a la Constitución como debería ser, sino a una sentencia de la propia Corte Constitucional y a las consideraciones que se efectuaron en la misma. Este tipo de situaciones se evidencian, a mi criterio, a lo largo de todo el dictamen con afirmaciones como: “[e]n *sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, esta Corte expuso las premisas fundamentales a partir de las cuales han de examinarse las demás razones esgrimidas por el jefe de la Función Ejecutiva (...)*”²² (Énfasis añadido), entre otras afirmaciones. Lo anterior es problemático porque superpone procedimientos y atribuciones de la Corte y, correlativamente, desnaturaliza los tipos de control constitucional a cargo de este Organismo.
34. Como consecuencia de abordar la objeción presidencial como una comprobación del cumplimiento de la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, la Corte concluye efectuando la verificación de la potencialidad de un proyecto de ley que puede entrar en vigencia en atención a lo que estuvo decidido anteriormente en otra acción

²¹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 286.

²² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 2-22-OP de 20 de mayo de 2022, párr. 32.

y otro fallo. Este Organismo no puede, en un dictamen que resuelve sobre la objeción por inconstitucionalidad, prevenir que se cumplan de manera conforme las medidas determinadas en una sentencia constitucional. Es decir, la Corte no remedia o guía el proceso de acatamiento de una sentencia constitucional o, en su defecto, previene que no se esté cumpliendo lo ordenado durante el proceso y dispone que se subsane.

35. Sin detrimento de las consideraciones anteriores, merece la pena recordar que la sentencia N°. 32-21-IN/21 y acumulado corresponde a una acción pública de inconstitucionalidad. En la misma, se realizó un análisis *ex post* o posterior de constitucionalidad sobre la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el Primer Suplemento del Registro Oficial N°. 434 de 19 de abril de 2021. Así, el análisis de los artículos 267, 268 y otros de la Constitución fue el resultado de la confrontación con las disposiciones jurídicas específicamente contenidas en dicha Ley reformativa, es decir, en atención estricta a sus particularidades.
36. Sin embargo, en el caso *in examine*, se abordan diferentes disposiciones jurídicas que, aunque sean parecidas o regulen cuestiones relacionadas con la sentencia N°. 32-21-IN/21 y acumulado, ameritan un nuevo examen precisamente porque son parte de un texto distinto al presentado en la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.
37. Como he advertido en secciones anteriores, el actuar de la Corte al analizar la objeción presidencial debe limitarse a un cotejo de forma o de fondo de las normas objetadas frente a la Constitución. En esta línea, no considero adecuado que este Organismo profiera un análisis respecto de la diligencia de las funciones del Estado en el proceso de formación de una ley. De este modo, no estoy de acuerdo con que la Decisión de mayoría califique las actuaciones de la Presidencia de la República sobre la base de criterios distintos a los presupuestos constitucionales.
38. Es de vital importancia recalcar que la Corte no puede actuar como fiscalizadora de las actividades y posiciones de las funciones del Estado. Esta Corte debe mantenerse respetuosa de las prerrogativas, facultades y posturas de las diferentes funciones del Estado, así como también debe reconocer la independencia que estas mantienen, ello sin ignorar los retos que se afrontan en un proceso de formación de una ley. Así, no estimo pertinente acusar que la Presidencia de la República actuó de forma negligente o poco propositiva durante el debate del proyecto de ley o en la objeción presidencial.
39. En atención a la postura que he mantenido en ocasiones anteriores,²³ esta Corte no puede actuar a modo de legislador indirecto y determinar cómo una autoridad en el Ecuador debe afrontar una cuestión legal o una problemática social. Por lo

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 52-18-IS/22 de 5 de mayo de 2022, voto salvado Enrique Herrera Bonnet, párr. 5 a 9; sentencia N°. 2167-21-EP/22 de 19 de enero de 2022, voto salvado Enrique Herrera Bonnet, párr. 25.

mismo, en concordancia con las atribuciones conferidas a la Corte, ésta no puede solicitar en un dictamen de objeción presidencial que la Presidencia de la República ejerza sus facultades como colegislador de una u otra manera, arguyendo que la actitud mantenida no propende a la solución de un problema puntual. En este sentido, considero que las apreciaciones realizadas sobre el tipo de objeción que plantea el jefe de Estado son inadecuadas y desdibujan el rol de la Corte, toda vez que esta potestad es privativa del Presidente conforme a sus atribuciones constitucionales.

40. Por lo mismo, esta Corte debe restringirse de definir objetivos sociales, económicos y políticos a cumplir al momento de realizar el control abstracto de constitucionalidad. Así, la Corte debe limitarse a dar cumplimiento a los preceptos constitucionales y en este sentido, asegurar la correspondencia del ordenamiento jurídico con el texto constitucional.

V. Conclusión

41. En virtud de lo expuesto, considero que el Dictamen aprobado por la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional presenta problemas porque trastoca el análisis que corresponde a una objeción presidencial y lo convierte, implícitamente, en la verificación de una sentencia constitucional; es decir, se aplicó el procedimiento que corresponde a la acción de incumplimiento de sentencias. A mi criterio, esto tiene como resultado que se vacíe la finalidad del control constitucional preventivo al que está llamado a realizar la Corte.
42. Adicionalmente, considero que en el Dictamen se realizan precisiones y consideraciones que no le corresponde a este Organismo. Esto nuevamente en contraposición al examen que debe efectuarse en el procedimiento de objeción por inconstitucionalidad.
43. Finalmente, estimo que la inobservancia de los procedimientos, de las normas de carácter procesal y las excepciones que se les permiten a las autoridades y especialmente a los operadores judiciales respecto a las *reglas de juego*, suelen asumirse con ligereza, bajo justificaciones que pueden ser decentes e incluso, en ciertos casos, razonables. Sin embargo, *contrario sensu*, creo que los jueces y particularmente los jueces constitucionales tenemos un deber fundamental: la defensa y la obediencia reflexiva en su integralidad de la Constitución, de tal forma que, únicamente desde esta posición, las decisiones serán legítimas.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa No. 2-22-OP, fue presentado en Secretaría General el 20 de mayo de 2022, mediante correo electrónico a las 17:01; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)