

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

**CASO No. 32-21-IN y acumulado (34-21-IN)**

*(Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural)*

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional examina varios cargos de inconstitucionalidad en contra de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021. Por un lado, se desestiman los cargos de que el proyecto de ley no tuvo unidad de materia; de que se aquel careció de una exposición de motivos suficiente; de que en su trámite no se escuchó a los ciudadanos; y de que algunas de sus disposiciones violan la igualdad y no discriminación. Por otro lado, se declara que, en el trámite de aprobación de la ley, se incurrió en los siguientes vicios de inconstitucionalidad formal: (i) en lo referido a las disposiciones legales sobre el régimen de jubilación especial de los docentes, se omitió deliberar con base en informes actuariales actualizados y específicos, en transgresión de los artículos 368 y 369 de la Constitución; y, (ii) en lo atinente a las disposiciones legales relativas al aumento generalizado de remuneraciones de los docentes, se omitió deliberar con base en un análisis de factibilidad financiera, en violación de los artículos 286 y 287 *Ibíd.* En consecuencia, aplicando el artículo 117 de la LOGJCC, la Corte concede la oportunidad de que, dentro de un determinado lapso, la Asamblea Nacional subsane las referidas omisiones. Producida la subsanación o agotado el tiempo, la Corte resolverá sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones afectadas; hasta tanto, estas no tendrán vigencia.

**Tabla de contenido**

<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	<b>2</b>
A. Reseña del proceso de formación de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural .....	2
B. Actuaciones procesales .....	4
C. Las pretensiones y los fundamentos de los accionantes .....	5
D. Contestaciones a las demandas .....	9
E. Audiencia pública.....	14
<b>II. COMPETENCIA</b> .....	<b>16</b>
<b>III. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....	<b>16</b>
<b>IV. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS RELATIVOS A LA INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA</b> .....	<b>18</b>

F. Primer problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución porque el proyecto de ley no se habría referido a una sola materia, sino a varias?.....	18
G. Segundo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, respecto de la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución, según el cual, los proyectos de ley deben incluir una exposición de motivos suficiente?.....	23
H. Tercer problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, ¿transgredió la norma constitucional relativa a la obligación de escuchar a los ciudadanos con interés en su aprobación, particularmente a los asegurados y jubilados del IESS, establecida en el artículo 137 de la Constitución?.....	25
I. Cuarto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, en lo que concierne al régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió los artículos 368 y 369 de la Constitución, así como el derecho a la seguridad social de los jubilados del IESS, por no contar con estudios actuariales actualizados y específicos para la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social?.....	27
J. Quinto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de la ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 135 y 141 inciso segundo de la Constitución, relativos a la rectoría de la política fiscal por parte de la Función Ejecutiva, porque las mentadas disposiciones no habrían provenido de la iniciativa del presidente de la República a pesar de que incrementarían el gasto público? .....	32
K. Sexto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 286 inciso primero y 287 de la Constitución, relativos al principio de sostenibilidad fiscal, porque las mentadas disposiciones implicarían la creación de obligaciones financiadas con recursos públicos y no habrían sido previstas las fuentes para su financiamiento? .....	39
<b>V. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO RELATIVO A LA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO.....</b>	<b>46</b>
L. Séptimo problema jurídico: Los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii), 12 (en lo relativo al nuevo art. 10 letras a, b, t y u), la disposición transitoria trigésimo novena y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada, ¿transgreden las normas constitucionales relativas a la igualdad y no discriminación (arts. 3.1., 11.2. y 66.4 de la Constitución)?.....	46
<b>VI. DECISIÓN.....</b>	<b>49</b>

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. Reseña del proceso de formación de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural**

1. En sesión de 5 de julio de 2018, el Consejo de Administración Legislativa aprobó la Resolución CAL-2017-2019-404, en el que dispuso, “*Autorizar a la Comisión*

*Especializada Permanente de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología, para que proceda a la unificación de los siete proyectos<sup>1</sup> de ley reformativos a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) [...] y, consecuentemente a partir de la fecha de aprobación de esta resolución [...] se contará el plazo para el primer debate<sup>2</sup>”.*

2. El 10 de julio de 2018, mediante memorando N° SAN-2018-2554, la secretaria general de la Asamblea puso en conocimiento la resolución señalada en el párrafo anterior a la presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología, con el fin de continuar con el trámite legal correspondiente. A continuación, la Presidencia de la Comisión dispuso que, por la Secretaría de la Comisión, se haga conocer los proyectos de Ley y su unificación a las y los Asambleístas integrantes de la Comisión y del Pleno de la Asamblea Nacional, a las organizaciones registradas y a la ciudadanía en general, a través de la página web de la Asamblea Nacional ([www.asambleanacional.gob.ec](http://www.asambleanacional.gob.ec)).

3. Al inicio del proceso de elaboración de la ley, 23 asambleístas presentaron sus proyectos de ley reformativa a la LOEI, los mismos que fueron calificados favorablemente, por lo que se dispuso que se analicen y unifiquen con los demás proyectos que sobre la misma materia se encontraban tratándose en la Comisión.

4. De la revisión del informe de primer debate se advierte que la Comisión: (i) recibió a representantes de los maestros; (ii) realizó múltiples jornadas de trabajo con instituciones públicas y privadas y representantes de organizaciones sociales; (iii) llevó a cabo el Conversatorio “Visión de los ex ministros de educación hacia las reformas a la LOEI”; (iv) ejecutó mesas de trabajo para evaluar cuestiones técnicas con representantes de las instituciones públicas que intervendrían en las reformas propuestas; (v) lanzó la plataforma digital colaborativa “Juntos somos LOEI” con el objeto que la ciudadanía, organizaciones sociales y demás actores e interesados en el proceso de las reformas puedan aportar con sus comentarios y observaciones al proyecto. Así, los días 2, 4 y 9 de abril de 2019, se discutió en primer debate el proyecto de ley reformativa y el mismo se aprobó en la última fecha que se acaba de indicar.

5. La Comisión, en sesión de 29 de mayo de 2020, emitió la resolución para la distribución de trabajo en el marco de la construcción del informe para segundo debate del proyecto de Ley Reformativa a la LOEI a cada uno de los asambleístas miembros de la Comisión.

6. De la revisión del informe de segundo debate se verifica que la Comisión: (i) recibió las observaciones presentadas por los asambleístas, por varios representantes de instituciones públicas –a las cuales se les había solicitado observaciones respecto de las reformas propuestas– y por la sociedad civil; y, (ii) realizó talleres de trabajo con las organizaciones sociales y con las instituciones públicas con el objeto de resolver las observaciones realizadas. El 18 y 23 de febrero de 2021 y el 4 y 9 de marzo de 2021, se

<sup>1</sup> Corresponderían a 7 proyectos de reforma presentados por asambleístas entre los años 2016 y 2018.

<sup>2</sup> Resolución CAL-2017-2019-404, artículo 2.

discutió el segundo debate del proyecto de ley, siendo en esta última fecha que finalmente fue aprobado.

7. El 11 de marzo de 2021, mediante oficio N° PAN-CLC-2021-371, el presidente de la Asamblea Nacional remitió al entonces presidente de la República, Lenin Moreno Garcés, el proyecto de ley reformativa para su decisión.

8. El entonces presidente de la República, con oficio N° T342-SGJ-21-0146 emitido el 10 de abril de 2021, comunicó al director del Registro Oficial que el proyecto de ley reformativa fue sancionado por él ese mismo día, por lo que solicitaba su publicación.

9. La ley reformativa se publicó en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021.

### **B. Actuaciones procesales**

10. El 11 de mayo de 2021, Luis Javier Bustos Aguilar (también, “el ciudadano accionante”) demandó, por razones de forma y de fondo, la inconstitucionalidad de la Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, LOEI (en adelante, “ley impugnada” o “ley reformativa impugnada”), 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**.

11. El correspondiente tribunal de la Sala de Admisión, mediante auto de 20 de mayo de 2021, admitió a trámite la acción planteada, aceptó la suspensión provisional de la ley impugnada, requirió a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional, a la Procuraduría General del Estado y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas cuestionadas y dispuso la publicación de un resumen de la demanda en el registro oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

12. El 13 de mayo de 2021, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (también, “la entidad accionante” o “el IESS”) demandó, por razones de forma y de fondo, la inconstitucionalidad de la mencionada Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. La referida demanda dio origen al caso N.º **34-21-IN**.

13. El correspondiente tribunal de la Sala de Admisión, mediante auto de 21 de mayo de 2021, admitió a trámite la acción planteada, requirió a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas cuestionadas, dispuso la publicación de un resumen de la demanda tanto en el registro oficial como en el portal electrónico de la Corte Constitucional y ordenó su acumulación al caso N.º 32-21-IN.

14. El juez sustanciador, Alí Lozada Prado, en providencia del 16 de junio de 2021, avocó conocimiento del caso y convocó a las partes procesales a una audiencia pública. La mencionada diligencia se llevó a cabo el 28 y 29 de junio de 2021.

### C. Las pretensiones y los fundamentos de los accionantes

15. El ciudadano accionante del caso N.º 32-21-IN pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la ley impugnada con fundamento en las siguientes alegaciones principales, expuestas de manera algo dispersa en la demanda correspondiente:

15.1. En la tramitación de la ley impugnada se habría inobservado el principio de unidad de materia, establecido en el artículo 136 de la Constitución, porque se referiría a tres temas distintos: “*aborda materias financieras, laborales (servicio público) y educativos [sic]*”.

15.2. La aprobación de la ley reformativa contravendría el inciso final del artículo 369 de la Constitución porque no habría contado con un estudio actuarial que calcule matemáticamente el impacto de las nuevas prestaciones que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debería asumir, lo que pone en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social, prescrita en el artículo 368 Constitución. Para sostener esta última afirmación, el ciudadano accionante cita varias sentencias de esta Corte sobre la necesidad de contar con estudios actuariales.

15.3. En particular, las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley objetada atentarían contra la sostenibilidad del sistema de seguridad social, establecida en el artículo 368 de la Constitución, por no haber contado con un informe actuarial que justifique el financiamiento del fondo universal de pensiones; el que se vería afectado porque (i) se reducirían sin justificación las imposiciones que los docentes deben satisfacer para poder jubilarse, acelerando la descapitalización del IESS, puesto que “*el monto de egresos por pensiones es casi el doble de los ingresos por aportes, de tal forma que el fondo se agotará en poco tiempo*”; y porque (ii) se eliminaría la edad mínima para la jubilación, lo que incrementaría el tiempo durante el cual el IESS deberá pagar pensiones jubilares a los docentes.

15.4. En la aprobación de la ley impugnada se habría transgredido el artículo 135 de la Constitución porque su trámite legislativo no se habría originado en la iniciativa del presidente de la República y, sin embargo, habría aumentado el gasto público debido a las siguientes reformas: (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a) establecerían la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización; (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b) determinaría incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes; (iii) la disposición transitoria décimo novena aumentaría el número del personal bibliotecario de las instituciones educativas; (iv) la disposición transitoria vigésima primera aumentaría el personal de los departamentos de consejería estudiantil de los planteles educativos; (v) la disposición transitoria vigésima obligaría a ejecutar los procedimientos



pertinentes para convertir contratos ocasionales y nombramientos provisionales del personal bibliotecario a nombramientos permanentes; (vi) la disposición transitoria vigésima novena establecería una bonificación económica a los docentes mejor puntuados en los procesos de evaluación realizados a partir del 2011; y, (vii) los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera establecerían un incremento generalizado de remuneraciones para los docentes del Sistema Nacional de Educación. Con esto, se habría creado una política pública en materia de finanzas públicas, cuando aquello es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva. Con la ley impugnada se pretendería *“que con motivo de leyes que regulan materias como educación, se pueda modificar un instrumento constitucionalmente protegido, construido y aplicado por la función ejecutiva [Presupuesto General del Estado], más aún si la ley reformativa no proviene de iniciativa presidencial”*.

**15.5.** La ley impugnada se habría aprobado transgrediendo las normas de la Constitución relativas a la sostenibilidad fiscal, pues las reformas enlistadas en el párrafo anterior, muchas de las cuales deberían sufragarse *“en plazos de imposible cumplimiento”*, no habrían contemplado una fuente de financiamiento; de hecho, no se habría contado con la correspondiente certificación de la existencia de fondos. Y, más bien, el *“informe técnico N° MEF-SPF-SP-2021-039 de la Secretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas [habría determinado que] no existe presupuesto para los gastos que incrementa la ley”*.

**15.6.** Varias disposiciones de la ley impugnada vulnerarían el derecho a la igualdad, previsto en los artículos 3.1, 11 y 66.4 de la Constitución, porque otorgan beneficios solo a un determinado grupo de servidores públicos –los docentes– sin justificar tal tratamiento privilegiado. Los beneficios a los que se refiere el ciudadano accionante son los siguientes: (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a), concernientes a la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización; (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b), concerniente a posibles incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes; (iii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.u) otorgaría dos horas de permiso diario remunerado cuando a su cargo, responsabilidad o cuidado tenga un familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con discapacidad severa o enfermedad catastrófica, de alta complejidad o rara debidamente acreditada; (iv) la disposición transitoria trigésimo novena dispondría que se adecuen espacios para docentes en estado de embarazo y en periodo de lactancia y centros de cuidado infantil; (v) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas tercera y cuarta, referentes al régimen especial de jubilación para los docentes.

16. En el caso N.º 34-21-IN, la entidad accionante, el IESS, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la ley impugnada con fundamento en las siguientes alegaciones principales:

16.1. La aprobación de la ley habría transgredido el artículo 136 de la Constitución porque el proyecto presentado, tanto para el primer como para el segundo debate, habría carecido de una exposición de motivos respecto de “i) la necesidad de crear una nueva prestación de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación, ii) la fijación de los requisitos mínimos de imposiciones que se deben cumplir, iii) fijación de cuantía de la pensión de jubilación a ser otorgada”<sup>3</sup>.

16.2. El artículo 136 de la Constitución también habría sido transgredido en el trámite de aprobación de la ley porque ella regularía materias distintas entre sí, pues además de regular el sistema nacional de educación, también norma asuntos relativos a la seguridad social. El tratamiento de esto último, inclusive, habría correspondido a una comisión legislativa –la Comisión Especializada Permanente del Derecho de los Trabajadores y Seguridad Social– distinta a la que tramitó el proyecto de ley.

16.3. El procedimiento de aprobación de ley reformativa habría contrariado el artículo 137 de la Constitución porque no habría contado con la participación de los asegurados y jubilados del IESS, a pesar de que la OIT recomienda una participación efectiva y tripartita (empleadores, trabajadores y Estado) para realizar modificaciones en el sistema de seguridad social.

16.4. El nuevo régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación, establecido en el artículo 12 letra t y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada, transgrediría los artículos 368 y 369 de la Constitución debido a la “ausencia de estudios actuariales específicos y actualizados que justifiquen de manera técnica las reformas en el sistema de financiamiento de las distintas prestaciones básicas de la seguridad social de la nueva prestación de jubilación especial de las y los docentes del Sistema Nacional de Educación, [por lo que] las reformas comprometen la sostenibilidad del sistema, afectando a la generalidad del derecho a la seguridad social de todos los afiliados y jubilados del IESS”<sup>4</sup>.

16.5. Lo anotado en el párrafo anterior causaría una regresión en el derecho a la seguridad social de los beneficiarios del fondo de pensiones porque conllevaría el retiro prematuro de los docentes del Sistema Nacional de Educación<sup>5</sup>, con el

<sup>3</sup> Demanda del caso N° 34-21-IN, hoja 9.

<sup>4</sup> Demanda del caso N° 34-21-IN, hoja 17.

<sup>5</sup> Al respecto, en la audiencia pública, el IESS señaló: “[...] de acuerdo a la Constitución y a los instrumentos internacionales los derechos deben ser desarrollados progresivamente para llegar a la plena realización de los mismos, el desarrollo del derecho a la jubilación como parte de los derechos económicos, sociales y culturales tiene que efectuarse dentro de los ámbitos técnicos y de los principios

consecuente desfinanciamiento del fondo de invalidez, vejez y muerte (IVM), ya que dicha ley, por un lado, provocaría la disminución del número de afiliados activos y, por otro, el aumento del número de pensionistas jubilares, pues “*la esperanza de vida en el país [irá] en aumento, lo que implica[rá] que las pensiones de jubilación se pagarán por más tiempo a más pensionistas*”. La entidad accionante expone, además, los requisitos que un Estado debe cumplir para establecer una medida que modifique el régimen de seguridad social y que esta no sea considerada como regresiva, de conformidad con la Observación General N.º 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**16.6.** El memorando N.º IESS-DAIE-2021-0364-M, suscrito por el Director Actuarial de Investigación y Estadística del IESS el 13 de mayo de 2021, contiene “*un análisis preliminar de incidencia que causará al Fondo de IVM, la aplicación de la LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL (LOEI), que se refiere específicamente a la disminución de los requisitos necesarios para optar por la jubilación ordinaria de vejez, que en la actualidad se requiere como mínimo 60 años de edad y 30 de tiempo de aportación, a un tiempo de aporte mínimo de 25 años sin considerar un límite de edad*”. Ese análisis concluye que “*la reserva suficiente para financiar la disminución de 5 años de aportes y la liberación de edad requiere el valor de USD 84.451.616,47, al 31 de mayo de 2021*”, egresos que “*no tienen su respectivo financiamiento*”, por lo que “*la vida del fondo del IVM se disminuirá en dos años*”.

**16.7.** Existirían inconsistencias entre las disposiciones de la ley relativas al nuevo régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación. Así:

*[...] en el Art. 185.1 [disposición reformativa tercera] en su primer inciso se indica que se deberá cumplir con 300 aportaciones mínimo, y en la disposición [reformativa] cuarta que agrega el artículo 201.1. se señala que se debe haber acreditado un mínimo de 360 aportaciones mensuales para acceder a recibir la pensión especial de jubilación, creando una contradicción de orden jurídico que impide su aplicación, ya que los articulados señalan diferentes requisitos para el acceso a la misma prestación, determinando el cumplimiento de un número mínimo distinto de aportaciones.*

**16.8.** La ley impugnada contendría varias disposiciones que transgredirían el artículo 287 de la Constitución. Se agrega que el Ministerio de Economía y Finanzas, con oficio N.º MEF-MINFIN-2021-0130-O de 11 de abril de 2021, habría puesto en conocimiento de la Presidencia de la República que el proyecto de ley no había sido sometido a su dictamen previo, por lo que sugirió que se vete el mismo.

---

*constitucionales que regulan la seguridad social, este desarrollo no se trata de reducir los años para que se configure el derecho sino de mejorar la prestación otorgando un aumento en la mensualidad que percibe para procurarse económicamente cubrir sus necesidades y así alcanzar del derecho a una vida digna”.*



**16.9.** El nuevo régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación vulneraría el principio de igualdad y no discriminación, reconocido en los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución, crearía *“una prestación especial anticipada de vejez respecto de un grupo de trabajadores [docentes] que no presenta una siniestralidad mayor que la población en general”*. Así también, la entidad accionante señala que las jubilaciones especiales<sup>6</sup> funcionan como una acción afirmativa *“para casos en los cuales se requiere un tratamiento diferenciado de jubilación por las condiciones físicas del trabajador, la afectación a la salud, por condiciones propias del trabajo o labores peligrosas”*. Además, se expone que no existe una razón que justifique un régimen especial de jubilación para los docentes, pues esta actividad laboral, si bien provoca afectaciones a la salud, no son distintas a las provocadas por otras actividades laborales<sup>7</sup>. De hecho, *“considerando las cifras de las jubilaciones del IESS se conclu[iría] que los afiliados del magisterio fiscal presentan un promedio de un mayor número de aportaciones y una edad media de jubilación superior a la de los jubilados en general, lo cual implica[ría] que su población no presenta condiciones de insalubridad o siniestralidad en su vida laboral”*.

#### **D. Contestaciones a las demandas**

**17. La Asamblea Nacional**, en su escrito de contestación a la demanda y en la audiencia pública, solicitó a esta Corte que niegue las demandas, se ratifique la constitucionalidad de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y se revoquen las medidas cautelares concedidas en el auto de admisión del caso 32-21-IN. Todo ello con fundamento en las siguientes alegaciones principales:

---

<sup>6</sup> La entidad accionante señaló que los regímenes de jubilación especial, que se encuentran debidamente justificados son: personas que ejercen una actividad laboral considerada de riesgo o insalubres (art. 231 de la Ley de Seguridad Social), personas discapacitadas (art. 85 Ley Orgánica de Discapacidad), trabajadores de telecomunicaciones (art. 1 Ley de Jubilación Telecomunicaciones) y trabajadores de la industria del cemento (art. 1 Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento).

<sup>7</sup> Al respecto, el IESS en la audiencia pública sostuvo: *“[...] se debe justificar por qué se considera que no existe una justificación para este tratamiento desigual, bajo la máxima del derecho a la igualdad que hay que tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales y que existe una violación a esta máxima cuando el tratamiento desigual es arbitrario y por lo que este es prohibido la Corte debe analizar si existe una razón suficiente para permitir el trato desigual, pese a que la Asamblea Nacional no ha proporcionado los argumentos para efectuar este tratamiento desigual otorgando una pensión de jubilación por vejez anticipada en las diferentes comparecencias escucharemos que las actividades de los docentes producen ciertas patologías que se debe recalcar no son diferentes a las producidas por otro tipo de trabajos. Así tenemos, una de ellas, la disfonía que es una alteración de la voz que afecta a otros profesionales, como periodistas, cantantes, actores, teleoperadores, entrenadores físicos, entre otros; las alteraciones músculo-esqueléticas producidas por manipulación de cargas, movimientos repetitivos, temperaturas bajas y trabajos de oficina, que también afecta a sobrecargos de vuelo, empleadas domésticas, mecánicos, constructores, trabajadores en frigoríficos y oficinistas; finalmente, problemas de salud mental, en su gran mayoría depresión, que afectan en mayor medida a profesionales de la salud que tiene bajo su responsabilidad la vida y salud de las personas, estos son médicos, emergentólogos, enfermeras, conductores de ambulancia. De continuar con estas, las jubilaciones especiales lo pudiera solicitar [sic] todos estos profesionales y no se justificaría una jubilación ordinaria”*.

**17.1.** El procedimiento de creación y aprobación de la ley impugnada se lo habría realizado en observancia a la normativa constitucional y legal pertinente, sin que se haya excluido requisito alguno que ponga en riesgo su constitucionalidad. Así, la ley reformativa “*reúne más de 30 proyectos de ley presentados en la Asamblea a partir del año 2016 al 2020*” y la creación de su contenido respondería a los debates de la Comisión y del Pleno y a las reuniones realizadas con organizaciones registradas, instituciones invitadas y ciudadanía en general.

**17.2.** La ley reformativa no transgrediría el principio de unidad de materia, dado que su texto guarda una relación clara, específica y evidente con su temática, así, la misma buscaría fortalecer el sistema educativo del país.

**17.3.** El nuevo régimen de jubilación para los docentes se habría incluido en el informe del segundo debate, luego de un taller realizado el 15 de julio de 2020 con los maestros y de varias mesas técnicas en las que se solicitó la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Educación y del IESS; sin embargo, ninguna de las tres primeras instituciones mencionadas “*emitió un pronunciamiento NO FAVORABLE*”, mientras que la cuarta (el IESS) no respondió al oficio N.º 203-SEC-CECCYT-AN-2020, de 12 de octubre de 2020, enviado desde el correo institucional de la Secretaría de la Comisión de Educación, en el que se le habría solicitado que “[...] *present[e] sus estudios actuariales, impacto presupuestario y observaciones al texto [pero] NUNCA LO HIZO DENTRO DEL PROCESO DE FORMACIÓN DE LEY*” [mayúsculas en el original].

**17.4.** Que, si bien las reformas a la Ley de Seguridad Social no habrían contado con estudios actuariales en los cuales se sustente el nuevo régimen de jubilación de los docentes, esto se habría producido por la falta de comparecencia del IESS a la mesa de trabajo a la que fue formalmente invitado (conforme el oficio mencionado en el párrafo anterior) y no a la actuación de la Asamblea. “*En este punto es necesario [...] indicar que la omisión del IESS no puede ser justificativo para que la Asamblea caiga en incumplimiento de su principal función que es la Legislación (Art. 120 de la CRE) así como los plazos establecidos en la Ley*”. Además, la Asamblea sostiene que, si el presidente del Consejo Directivo del IESS es el delegado de la Función Ejecutiva, al sancionar la ley el entonces presidente, Lenin Moreno Garcés, lo hizo “*consiente del impacto presupuestario que ha señalado el IESS y debidamente informado*”, porque sin ninguna objeción se ordenó su publicación en el Registro Oficial.

**17.5.** El nuevo régimen especial de jubilación no transgrediría el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social porque, de conformidad con el artículo 292 de la Constitución, los rubros de seguridad social no ingresan en el Presupuesto General del Estado. Además, la Asamblea sostiene que:

*la parte accionante no ha presentado estudio actuarial alguno que sustente de manera real y verídica su afirmación, con precisión sobre el estado actual financiero del IESS y su relación con el cumplimiento de prestaciones futuras, que obligatoriamente debe cumplir por mandato de la Ley; entonces, si existen mejores remuneraciones para los educadores y docentes, es fehaciente que los pagos por concepto de aportes personales y patronales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social aumentarían en razón de la carga impositiva, fortaleciendo el sistema de seguridad social, produciéndose el efecto contrario al que alega el accionante.*

**17.6.** La ley impugnada no habría requerido iniciativa presidencial y tampoco habría incrementado el gasto público porque la Constitución incluiría una preasignación presupuestaria para el sector de educación, además “*que no puede configurarse un aumento al gasto público en un rubro que no es específico y determinado, y que puede modificarse de acuerdo a las necesidades del Estado, en cumplimiento de su obligación de tutelar el derecho a la educación y otros*”. Así, “*es claro concluir entonces que no existe aumento de gasto público sino utilización de aquellos recursos que la Constitución ya ha establecido como preasignación*”.

**17.7.** La ley reformativa guardaría concordancia con el artículo 286 de la Constitución, puesto que la educación es un área priorizada que cuenta con una “*f fuente de financiamiento directa y automática*” al tener una preasignación constitucional. En esta medida, la ley reformativa, en su artículo 20 inciso sexto, establece la fuente de financiamiento de las reformas, considerando que

*el financiamiento de los niveles desconcentrados de gestión y el nivel central de la Autoridad Educativa, no podrá ser mayor al 10% de estos egresos permanentes del sector de la educación, bajo un mecanismo de pre asignación; por lo tanto, la ley guarda concordancia con esta disposición constitucional, que obliga a señalar la fuente de financiamiento, la que tiene que estar supeditada a los ingresos propios que el Estado debe otorgar para la tutela y garantía del derecho a la educación de manera cíclica bajo parámetros aplicables en los siguientes cinco años, es decir con los recursos predestinados que no pueden superar el 10% de egresos permanentes, que en definitiva no son precisos, por el mecanismo de pre asignación a ser aplicado.*

**17.8.** La ley impugnada no habría vulnerado el principio de igualdad y no discriminación, más bien habría garantizado la igualdad material en observancia del principio de progresividad de derechos. En este sentido, la Asamblea sostiene que los argumentos de las partes accionantes no poseen “*un sustento suficiente e indispensable para la declaratoria de inconstitucionalidad*”; esto, porque la capacitación gratuita, el mejoramiento de las condiciones laborales de docentes (salarios dignos y proporcionales a su trabajo) y un régimen de jubilación especial incentivarían la carrera docente y fortalecerían el sistema de educación del país, en beneficio de los estudiantes, permitiendo el ejercicio pleno del derecho a la educación.

**17.9.** La Asamblea expone que la Corte, al realizar el análisis de constitucionalidad de la ley, debería considerar que:

*la Ley no refiere únicamente a procesos de categorización, recategorización, ascenso de categoría, entre otros que necesitan de financiamiento y gasto público, sino que otorgan mayor amplitud en cuanto a beneficios no económicos, para estudiantes y docentes; e incluso se garantiza el derecho a la educación para las personas con discapacidad, como miembros del grupo de atención prioritaria, en lo referente a la accesibilidad física, no discriminación y adaptabilidad.*

**18.** La **Presidencia de la República**, en su escrito de contestación a la demanda y en la audiencia pública, solicitó a esta Corte que se declare la inconstitucionalidad de la ley impugnada por la forma, con base en los siguientes argumentos principales:

**18.1.** En la aprobación de la ley impugnada se habría transgredido el artículo 135 de la Constitución porque al aumentar el gasto público el proyecto de ley necesariamente debió contar con iniciativa presidencial. Sin embargo, el entonces presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, sancionó el proyecto de ley el 10 de abril de 2021 sin contar con el dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

**18.2.** La ley impugnada aumentaría el personal de consejería estudiantil (art. 8), otorgaría capacitaciones gratuitas (art. 12), determinaría el salario mínimo de los docentes (art. 116), aumentaría el personal bibliotecario (disposición transitoria décimo novena), ordenaría la homologación salarial de los docentes en 90 días (disposición transitoria vigésimo sexta), entre otros. En esta medida, la ley reformativa crearía gastos permanentes, por lo que su financiamiento, de conformidad con el art. 286 de la Constitución, debió realizarse con ingresos permanentes; es decir, mediante la creación de un nuevo impuesto o el aumento de uno existente, tanto más que la aplicación de la ley reformativa tiene un impacto en el Presupuesto General del Estado “*de más de cinco mil millones de dólares [5,244 millones] por año*”.

**18.3.** Que el 11 de abril de 2021, mediante oficio N.º MEF-MINFIN-2021-0130, el Ministerio de Economía y Finanzas habría recomendado la objeción total del proyecto de ley al entonces presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, pues la ley reformativa no habría sido sometida al dictamen previo del mencionado Ministerio. Esta indicación habría tenido como sustento el memorando N.º MEF-CGJ-2021-0406-M, de 10 de abril de 2021, y el informe técnico N.º MEF-SPF-SP-2021-039, de 9 de abril de 2021, los que en sus partes pertinentes establecen que “[...] *se puede observar que existe un impacto presupuestario, evidenciando que el Ministerio de Educación no cuenta con el financiamiento que permita cubrir la ejecución de este proyecto*” y que la ley reformativa “[...] *podría ocasionar impacto en los recursos públicos debido a las obligaciones y derechos que se establecen y que demandarán de importantes asignaciones presupuestarias*”, respectivamente.

**18.4.** La tesis propuesta por la Asamblea de que la ley impugnada no aumenta el gasto público, sino que únicamente redistribuye el gasto, además de ser errónea, implicaría otra inconstitucionalidad, dado que el artículo 147 de la Constitución determina que es una atribución exclusiva de la Función Ejecutiva elaborar y presentar el Presupuesto General del Estado, mientras que a la Asamblea Nacional le compete aprobar o realizar observaciones al mismo, sin que pueda alterar el monto global de la proforma, de conformidad con el artículo 295 de la Constitución.

**18.5.** El representante de la Presidencia de la República sostuvo también que, a pesar de la legitimidad de las expectativas y los derechos de las maestras y maestros, la ley impugnada no cuenta con financiamiento para ejecutarla. Y agregó: “[...] *debemos trabajar, y lo haremos, en un proyecto de norma serio, que cuente con financiamiento, que permita cancelar lo que también el Estado debe a los maestros*”.

**19.** La **Procuraduría General del Estado**, en su escrito de contestación a la demanda y en la audiencia pública, expuso que “*la Ley reformativa a la LOEI no se ha sujetado a la norma constitucional*”, por lo que solicita a la Corte Constitucional que se expida una sentencia en consecuencia, con fundamento en las siguientes alegaciones principales:

**19.1.** La creación de la ley reformativa contravendría el principio de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la Constitución, al reformar el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley de Seguridad Social y la Ley Orgánica de Servicio Público, dado que estas reformas no guardan conexidad con la temática de la ley, es decir, con la educación.

**19.2.** El nuevo régimen de jubilación de docentes no habría contado con estudios técnicos y actuariales que midan el impacto en el sistema de seguridad social y por lo tanto justifiquen esta nueva prestación. Además, dicho nuevo régimen disminuiría el número de aportantes e incrementaría el número de jubilados, “[...] *con lo cual esta diferencia se traslada directamente a las obligaciones del Estado por el lado de la contribución y aportes, que en su calidad de responsable y garante de los derechos de la seguridad social tiene [...] lo cual pone en riesgo la sostenibilidad del sistema*”.

**19.3.** En el procedimiento de aprobación de la ley impugnada se habría transgredido el artículo 135 de la Constitución, puesto que no habría sido presentada por iniciativa del presidente de la República, a pesar de que varias de las reformas introducidas (el incremento de las remuneraciones, la recategorización a los maestros, entre otras) incrementarían el gasto público y ocasionarían “[...] *recortes presupuestarios en otros sectores, lo cual agravaría*



*la situación económica del país, misma que aún no logra superar los efectos de la pandemia*<sup>8</sup>.

**19.4.** La ley impugnada habría creado obligaciones que deben financiarse con recursos públicos sin especificar la fuente de financiamiento, contraviniendo así el artículo 287 de la Constitución, ya que *“la Asamblea Nacional generó múltiples compromisos de gasto corriente que al ejecutarse ponen en riesgo la sostenibilidad de las arcas fiscales consecuencia de la falta de planificación en el manejo de las finanzas públicas”*. Además, *“el manejo de las finanzas públicas no es tan simple como lo ha tratado de presentar el legislador [...] si bien, por mandato constitucional, las preasignaciones anuales al sector educación serán predecibles y automáticas [...] no es menos cierto que estas están sujetas a la ejecución del Presupuesto General del Estado y al manejo del ente rector, que es el Ministerio de Finanzas [...] Por tanto, no se pretende solo una reforma legal sino una reforma estructural inclusive de la norma constitucional”*

**19.5.** La ley impugnada vulneraría el derecho a la igualdad y no discriminación, como lo señalan los accionantes, entre otras razones, porque el aumento salarial de los docentes pretendería que *“la remuneración mínima de un docente sin título universitario se[a] equiparable a la de un servidor público 4 al que sí se le exige título de tercer nivel, sin que el legislador haya justificado esta diferenciación”*; y porque no existirían circunstancias específicas que afecten el promedio de vida de los docentes, por lo que el nuevo régimen de jubilación sería injustificado e inmotivado.

## **E. Audiencia pública**

**20.** Los días 28 y 29 de junio de 2021, se realizó la audiencia pública telemática en el caso N° **32-21-IN y acumulado (34-21-IN)**, convocada mediante providencia dictada el 16 de junio de 2021. A esta diligencia, como legitimados activos, comparecieron: a) en el caso 32-21-IN, el abogado David Eduardo Proaño Alcívar en representación de Luis Javier Bustos Aguilar; b) en el caso 34-21-IN, los abogados Daniel Vinicio Ruiz Sandoval, José Julio Boada Suraty, Galo Luis Fernando García Calderón, Gilberto

---

<sup>8</sup> Para llegar a esta conclusión, la Procuraduría expone, *“[...] En el año 2020 el Presupuesto General del Estado aprobado fue de USD 35.498,42 millones en tanto que el codificado al 31 de diciembre de 2020 totalizó en USD 32.080,36 millones, con una disminución de USD 3.418,06 millones producto del impacto de la pandemia en la economía, lo que conllevó al aislamiento, disminuyendo el dinamismo en la economía por la suspensión de actividades productivas, que repercutió en una reducción en la recaudación de impuestos y de los ingresos por tasas y contribuciones. A esto se sumó la ruptura de las tuberías del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) y del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) y la caída en el precio del petróleo. Consecuentemente, para el año 2021 el Presupuesto General del Estado prorrogado se redujo en un 9,6% de manera aplicar algunas de las disposiciones que constan en la reformatoria a la LOEI como: la remuneración mínima y el ajuste salarial, la recategorización de docentes, la reincorporación de docentes desvinculados y la jubilación especial para docentes, implicaría una presión adicional a la ejecución del presupuesto, pues supondría un aumento del gasto público”*.

Ramiro Vega Suárez y Álvaro Mauricio Galarza Rodríguez, en representación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Como legitimados pasivos comparecieron: c) los abogados Fabián Pozo Neira y Joaquín Ponce Díaz, en representación de la Presidencia de la República; d) los abogados Daniel Ricardo Ruiz Calvachi, Mario Borbuja Gallardo y Leónidas Salomón Chilibingua Castillo, en representación de la Asamblea Nacional; e) la abogada Karola Samaniego Tello, en representación de la Procuraduría General del Estado. Por otra parte, en calidad de amicus curiae comparecieron a la audiencia las siguientes personas: f) Cesar Roberto Pila Manosalvas, en calidad de sub coordinador nacional y secretario del Frente Docente 13 de Abril; g) el abogado Christian Alexander Paula Aguirre, en calidad de director del Instituto de Investigación en Igualdad, Género y Derechos de la Universidad Central del Ecuador; h) Adán Agustín Lindao Alejandro, en calidad de coordinador nacional de la Red de Educadores del Ecuador; i) Christian Veloz Villarreal y su abogado Pedro Granja, en representación de la Asociación de Profesionales de la Educación; j) Mayra Cristina Cachaguay Obando, en calidad de presidenta nacional de Mujeres por el Cambio; k) Isabel Vargas y su abogado Ángel Orna Peñafiel, en representación de la Unión Nacional de Educadores; l) Jaime Carrera, en calidad de secretario técnico del Observatorio de la Política Fiscal; m) Skarleth Lisbeth Tamayo Verdesoto, en calidad de presidenta Nacional de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador; n) Lenin Bolívar Potes Duque y su abogada Maritza Jivita Ávila López, en representación de la Federación Unionista de los Trabajadores de la Educación del Ecuador; o) Yovanny Vicente Merchán Valarezo en representación de la Coordinación de Educación Municipal de Loja; p) Edmundo Renán Pulles Jácome, en representación de Esperanza Noemí del Carmen Andrango Flores, de Glenda Cecibel Cagua Cortes y de los Educadores Comunitarios; q) Nari Huayta Lema Muenala, Boris Joel Jaramillo Flores y María Julia Espinosa Peñaherrera, en representación del Colectivo Jurídico Universitario; r) Dina Maribel Farinango Qulumbaquin y su abogado Marcos Ortiz Muñoz, por sus propios derechos; s) Luis Almeida Morán, en calidad de legislador de la República; t) Silvia Salgado Andrade por sus propios derechos; u) Fabián Carrión por sus propios derechos; v) la abogada Carolina Moreano, en representación del Frente Nacional de Docentes Recategorizados; w) David Alejandro Rosero Minda y su abogado Carlos Poveda Moreno, en representación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; x) Nelson Armando Erazo Hidalgo y su abogado Luis Alfredo Villacís Maldonado, en representación del Frente Popular; y) Héctor Javier Rojas García en representación de la Plataforma de derechos humanos; z) Geovanni Javier Atarihuana Ayala, en representación del Partido Unidad Popular, Lista 2; aa) Glenda Soriano Proaño, en representación de Jeaneth Alexandra Chasillacta Padilla; bb) Justin Sebastián Sánchez Paredes, Estefanía Mercedes Sánchez Paredes y Pilar Paredes, por sus propios derechos; cc) Aracely Puetate Méndez, en representación de la Federación Nacional de Educadores Populares; y, dd) Patricia Elizabeth Borja Laverde por sus propios derechos. A pesar de haberse inscrito y de haber sido notificados en legal y debida forma con el link de la audiencia, ee) no comparecieron a la audiencia las siguientes personas en calidad de amicus curiae: ee.1) Edwin Anibal Minchala Cruz en representación del Frente Nacional de Docentes Recategorizados de Loja; ee.2) Vivian Isabel Idrovo Mora, abogada defensora de derechos y coordinadora de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos; ee.3) Carlos Francisco Sucuzhañay Sacta y

Katary Gustavo Tenesaca Yantalema, en calidades de presidente y dirigente de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador, respectivamente; ee.4) Ángel Sánchez y otros, en representación del Frente Unitario de Trabajadores; ee.5) Manuel Medina Quizhpe por sus propios derechos; y, ee.6) Juan Auquilla Rodas, coordinador ad honorem de Catastros de la Región Amazónica y Galápagos.

## II. COMPETENCIA

21. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

## III. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

22. Las alegaciones contenidas en las demandas que originan la presente causa cuestionan la constitucionalidad de la ley impugnada por la forma y por el fondo. Hay acusaciones de que el *procedimiento* de formación de la ley inobservó alguna norma constitucional, es decir, de que hubo alguna acción u omisión contraria a las normas que rigen el trámite legislativo (vicios de forma). Y hay otras acusaciones según las cuales el *contenido* de alguna de las disposiciones de la ley –producto del referido procedimiento– es contrario al contenido de ciertas normas constitucionales (vicios de fondo).

23. Por un lado, las alegaciones de los accionantes dan lugar a los siguientes problemas jurídicos relativos a la inconstitucionalidad por la *forma*:

23.1. Respecto de lo sintetizado en los párrafos 15.1 y 16.2 *supra*, se plantea este primer problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución porque el proyecto de ley no se habría referido a una sola materia, sino a varias?

23.2. Respecto de lo sintetizado en el párrafo 16.1 *supra*, se plantea este segundo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, respecto de la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución, según el cual, los proyectos de ley deben incluir una exposición de motivos suficiente?

23.3. Respecto de lo sintetizado en el párrafo 16.3 *supra*, se plantea este tercer problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, ¿transgredió la norma constitucional relativa a la obligación de escuchar a los ciudadanos con interés en su aprobación, particularmente a los asegurados y jubilados del IESS, establecida en el artículo 137 de la Constitución?

**23.4.** Respecto de lo sintetizado en los párrafos 15.2, 15.3, 16.4, 16.5, 16.6 y 16.7 *supra*, se plantea este cuarto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, en lo que concierne al régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió los artículos 368 y 369 de la Constitución, así como el derecho a la seguridad social de los jubilados del IESS, por no contar con estudios actuariales actualizados y específicos para la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social?

**23.5.** Respecto de lo sintetizado en el párrafo 15.4, se plantea este quinto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de la ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 135 y 141 inciso segundo de la Constitución, relativos a la rectoría de la política fiscal por parte de la Función Ejecutiva, porque las mentadas disposiciones no habrían provenido de la iniciativa del presidente de la República a pesar de que incrementarían el gasto público?

**23.6.** Respecto de lo sintetizado en los párrafos 15.5 y 16.8 *supra*, se plantea este sexto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 286 inciso primero y 287 de la Constitución, relativos al principio de sostenibilidad fiscal, porque las mentadas disposiciones implicarían la creación de obligaciones financiadas con recursos públicos y no habrían sido previstas las fuentes para su financiamiento?

**24.** Por otro lado, las alegaciones de los accionantes originan el siguiente problema jurídico relativo a la inconstitucionalidad por el *fondo*:

**24.1.** Respecto de lo sintetizado en los párrafos 15.6 y 16.9 *supra*, se plantea este séptimo problema jurídico: Los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii), 12 (en lo relativo al nuevo art. 10 letras a, b, t y u), la disposición transitoria trigésimo novena y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada, ¿transgreden las normas constitucionales relativas a la igualdad y no discriminación (arts. 3.1., 11.2. y 66.4 de la Constitución)?

**25.** Esta Corte iniciará el análisis de los problemas jurídicos correspondientes a la inconstitucionalidad por la forma, para luego responder los relativos a la inconstitucionalidad por el fondo; esto, porque si se estableciera que una determinada disposición de la ley ha sido expedida mediante un procedimiento viciado, eso afectaría la vigencia de la disposición y, por tanto, devendría superfluo examinar si ella es inconstitucional por el fondo. Para esta Corte, sin embargo, un vicio de forma no es menos importante que uno de fondo; la diferencia conceptual, como antes se dijo, estriba solamente en que el uno ocurre cuando se inobserva la Constitución en el *procedimiento* legislativo, y el otro, cuando el *contenido* de la ley producto de tal procedimiento contradice preceptos constitucionales no referidos al trámite de aprobación de formación de la ley.

#### IV. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS RELATIVOS A LA INCONSTITUCIONALIDAD POR LA *FORMA*

26. El artículo 114 de la LOGJCC dispone, “*El control formal de constitucionalidad tendrá en cuenta los principios y reglas previstos en la Constitución y la ley que regula la Función Legislativa, y el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad de materia*” [énfasis añadido]. Sin embargo, el artículo 76.7 *Ibíd.* precisa:

*Instrumentalidad de las formas y procedimiento.- El desconocimiento o vulneración de las reglas formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla [énfasis añadido].*

27. En consecuencia, si bien el examen de un supuesto vicio de inconstitucionalidad formal requiere confrontar el procedimiento legislativo acusado con las reglas, principios y fines que lo regulan, la violación de una regla de trámite legislativo no es necesaria ni suficiente para que la Corte declare dicho vicio: no es necesaria porque, aunque no hubiera violación de una regla tal, bastaría con la afectación a un principio o fin de carácter constitucional para que el procedimiento sea inconstitucional; y no es suficiente porque, incluso si hubiera una violación de una regla de trámite, sería preciso que también se afecte el principio o fin al que sirve dicha regla para que el procedimiento sea inconstitucional. De manera que lo suficiente y necesario para que una acusación de inconstitucionalidad por la forma proceda es el socavamiento de un principio o fin constitucional relativo al procedimiento de formación de la ley.

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

28. Este problema jurídico cuestiona la constitucionalidad de todas las disposiciones de la ley impugnada con base en la supuesta contravención del principio de unidad de materia. El artículo 136 de la Constitución establece aquel principio en los siguientes términos, “*Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia [...] Si el proyecto no reúne est[e] requisito [...] no se tramitará*”.

29. El principio de unidad de materia tiene como fin racionalizar las prácticas legislativas, tanto en relación con la coherencia de las leyes, como en la organización del debate público propio de una democracia deliberativa: la discusión de un proyecto de ley debe concentrarse en una materia más o menos delimitada para que la discusión no se disperse, lo que puede afectar la racionalidad y razonabilidad de la legislación resultante. El deterioro del diálogo legislativo lesiona el valor de la democracia porque este descansa, según la Constitución, no solo en la *voluntad* del pueblo y de las autoridades que lo representan (art. 1), sino también en la *deliberación* pública (art. 95 inciso segundo).



30. Según el artículo 116 de la LOGJCC, la unidad de materia significa, más específicamente, que *“debe existir entre todas ellas [las disposiciones de la ley en cuestión] una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático”*.

31. A la hora de juzgar si, en un caso concreto, el principio de unidad de materia ha sido lesionado por la falta de *conexidad* entre todas las disposiciones de la ley, no debe tenerse en cuenta exclusivamente dicho principio, sino que es preciso atender también a otros principios constitucionales que lo delimitan y que podrían afectarse si se declarase la inconstitucionalidad de la ley por la falta de unidad de materia. Por ejemplo, se podría restringir la potestad de la Asamblea Nacional para tramitar proyectos de ley. Para que las restricciones a esos otros principios estén justificadas es preciso que haya *proporcionalidad* entre tales restricciones y la satisfacción del principio de unidad de materia; esto, con arreglo a los artículos 2.2, 3.2, 3 y 8 de la LOGJCC. El grado de conexidad material exigible en un caso concreto dependerá, entonces, del examen de proporcionalidad entre la unidad de materia y otros principios constitucionales.

32. Respecto de la intensidad con la que debe realizarse dicho examen de proporcionalidad, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que *“el juicio de constitucionalidad por presunta violación al principio de unidad de materia verificará la existencia de una relación de conexidad entre la norma cuestionada [...] y la materia respectiva, haciendo un control de intensidad intermedia que garantice las competencias legislativas en la construcción de la norma, a la vez que resguarde el principio de unidad de materia legislativa”*. Esta intensidad intermedia en el examen de proporcionalidad implica que, al analizar la conexidad entre todas las disposiciones de la ley demandada, esta Corte deberá cuidarse *“de no aplicar criterios tan laxos como para justificar cualquier tipo de conexidad, aun si esta no sea razonable, o aplicar criterios tan rígidos como para excluir conexidades razonables”*, por lo que dicho principio *“solo resultaría vulnerado cuando un precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte”*<sup>9</sup>. Por todo esto, *“una concepción estricta del principio de unidad de materia no es constitucionalmente adecuada”*<sup>10</sup>, sino una concepción intermedia.

33. Los accionantes en la presente causa sostienen que no habría conexidad material entre todas las disposiciones de la ley porque no todas ellas tienen que ver con la educación, sino que algunas aluden a otras materias, como la financiera pública, el servicio público y la seguridad social. Por su parte, la Procuraduría General del Estado sostiene que la referida conexidad no existe porque la ley impugnada reforma varios cuerpos normativos que no tienen que ver con la educación, a saber, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley de Seguridad Social y la Ley Orgánica de Servicio Público. Por el contrario, la Asamblea Nacional manifiesta que el texto de la

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 028-12-SIN-CC. En igual sentido, se han pronunciado las sentencias N.º 003-14-SIN-CC, 053-16-SIN-CC, 002-18-SIN-CC y 75-15-IN/21, entre otras.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-18-SIN-CC.

ley impugnada sí cumple con la conexidad material porque todo él busca fortalecer el sistema educativo del país.

**34.** Como se aprecia, los argumentos vertidos a favor de la inconstitucionalidad de la ley impugnada, parten de una concepción *rígida* de la unidad de materia y, por tanto, poco deferente con la potestad legislativa de la Asamblea Nacional. Sin embargo, como ya se ha dicho, lo constitucionalmente debido es que esta Corte observe una deferencia mayor hacia el legislador democrático y que, en consecuencia, parta de una concepción *intermedia* del principio de unidad de materia, según la cual, es suficiente que haya una relación al menos plausible entre el contenido de las disposiciones de una ley para que el principio de unidad de materia se satisfaga<sup>11</sup>.

**35.** Ahora bien, la relación al menos plausible que debe haber entre todas las disposiciones de la ley impugnada puede ser, con arreglo al ya citado artículo 116 de la LOGJCC, “*de carácter temático, teleológico o sistemático*”. Los argumentos vertidos por quienes accionan en contra de la constitucionalidad de la ley impugnada afirman que ella versa sobre diversos temas; con ello, asumen que el tema educación es mutuamente excluyente respecto de los demás temas: las finanzas públicas, el servicio público y la seguridad social. Si este enfoque conceptual es aceptable o no depende de si lo es o no el criterio usado para separar el tema de la educación de los demás.

**36.** Al respecto, los accionantes no explicitaron criterio alguno. Se limitaron a identificar las disposiciones que serían ajenas al tema de la educación; entre otras: la disposición general primera y la disposición reformativa primera, relacionadas con el presupuesto del sector educativo; el artículo 12 de la ley reformada (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas tercera y cuarta, referentes al régimen especial de jubilación para los docentes; el artículo 116, que establece un piso de dos punto cinco salarios básicos unificados en la escala de remuneraciones de los docentes.

**37.** La argumentación de la Procuraduría General del Estado, por su parte, acota el tema de la educación identificándolo con el ámbito material de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, de manera que pertenecerían a ese tema únicamente las reformas introducidas en ella por la ley impugnada, pero las introducidas en otros cuerpos legales corresponderían a otros temas. Uno de los problemas con los que tropieza esta opinión es que, con ese criterio, toda ley reformativa de varios cuerpos normativos violaría, sin más, el principio de unidad de materia.

**38.** En opinión de esta Corte, la conexidad temática<sup>12</sup> debe establecerse a partir de las conexidades teleológica o sistemática. Según la primera, las disposiciones de una ley

---

<sup>11</sup> Por ello, una concepción intermedia se aleja, tanto de una concepción rígida, como de una concepción laxa, según la cual, basta con cualquier tipo de relación entre el contenido de las disposiciones de una ley para que el principio de unidad de materia se satisfaga.

<sup>12</sup> Sobre la conexidad temática, la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia C-933/14, ha establecido: “(...) *La conexidad temática puede definirse como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. La Corte ha explicado que la unidad temática, vista*

guardan conexidad mutua si están orientadas a la consecución de uno o varios *finés*. Según la segunda, las disposiciones de una ley guardan conexidad sistemática si su contenido da lugar a un conjunto coherente de *reglas, principios y valores* jurídicos.

**39.** En un Estado constitucional como el ecuatoriano (art. 1 de la Constitución), es un deber capital del Estado “[g]arantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación [...]” (art. 3.1 *Ibíd.*). Entre las garantías de aquellos derechos fundamentales están las políticas públicas. Por ello, la Constitución preceptúa:

*Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:*

*1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.*

[...]

*3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.*  
[...]

**40.** De manera particular, la Constitución prescribe, “La educación [...] constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir” (art. 26); “[I]os egresos permanentes para [...] educación [...] serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes” (art. 286 inciso segundo). Y agrega, “El Sistema Nacional de Educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato [...]” (art. 344); contexto en el que:

*El Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos. La ley regulará la carrera docente y el escalafón; establecerá un sistema nacional de evaluación del desempeño y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente.*

**41.** El Estado, entonces, debe garantizar el derecho a la educación mediante el Sistema Nacional de Educación, integrado por instituciones, programas, políticas públicas, recursos, actores y acciones encaminados a la realización de ciertos fines, principios y valores constitucionales. De dicho Sistema forman parte las finanzas públicas relativas al mencionado Sistema (las que, incluso, tienen carácter preferente), así como la política laboral relativa a los docentes del Sistema.

---

*desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una conexión objetiva y razonable”.*

42. En concordancia con el descrito marco constitucional, 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 es la *disponibilidad*. La cual exige la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, mismas que deberán contar con instalaciones, agua potable, materiales de enseñanza, docentes calificados con salarios competitivos, bibliotecas, entre otros.

43. Así entendido, el Sistema Nacional de Educación se vertebra a través de una legislación que constituye y regula los distintos componentes del Sistema, si bien este no se agota en aquella normativa. Esa legislación está compuesta por disposiciones normativas cuya conexidad mutua y, por tanto, su unidad material, se aprecia con facilidad si se adopta –como corresponde– un enfoque de derechos: todas esas disposiciones legales apuntan a garantizar el derecho fundamental a la educación.

44. Pues bien, la ley impugnada tiene como objetivo primordial reformar el régimen jurídico del Sistema Nacional de Educación (véase su art. 1). A tal efecto, en algunos de sus considerandos y en relación con la Constitución, se afirma lo siguiente: (i) la educación es un derecho fundamental que responde al interés público; (ii) la educación constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal; (iii) la educación pública debe ser gratuita y el Estado la debe financiar de manera oportuna, regular y suficiente; (iv) el Estado debe garantizar al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico y una remuneración justa de acuerdo a su profesionalización, desempeño y méritos académicos; y, (v) el Estado debe asignar de forma progresiva recursos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial, básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero coma cinco por ciento del Producto Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto.

45. Se constata, por tanto, que las disposiciones de la ley impugnada se orientan al cumplimiento de unos mismos *finés* constitucionales, por lo que ellas tienen entre sí conexidad teleológica. Y también guardan coherencia con unos mismos *principios* y *valores* constitucionales, lo que las dota de conexidad sistemática mutua. Esos fines, principios y valores son inherentes al derecho fundamental a la educación.

46. Por consiguiente, resulta por lo menos plausible asumir que las disposiciones de la ley impugnada cumplen con el principio de unidad de materia. Si, como argumentan los accionantes, se concluyera lo contrario, se favorecería el principio de unidad de materia de una manera desproporcionada, por las razones siguientes:

46.1. Al dar prioridad a ese principio, ciertamente se privilegiaría el valor de que la discusión pública en torno al proyecto de ley no se disperse, contribuyendo a que el resultado legislativo cuente con mayores probabilidades de ser racional y razonable, según lo anotado en el párr. 29 *supra*. Sin embargo, debido los años que duró el proceso de elaboración de la ley impugnada y la intensidad

participativa con la que se desarrolló (véase, sección A *supra*), la riqueza temática de la ley tuvo el tiempo y las condiciones suficientes para ser tratada de manera que la calidad del debate no sufra detrimento por su amplitud temática.

**46.2.** Si se priorizara el principio de unidad de materia en el presente caso, se afectaría, por un lado, el tejido de fines, principios y valores encarnados en el Sistema Nacional de Educación, en cuanto garantía institucional del derecho a la educación: ese tejido constituye un todo en el que, por ejemplo, el régimen funcional de los docentes no es extraño a la promoción del carácter intercultural de la enseñanza, de modo que un tratamiento sistémico de los diferentes asuntos resulta constitucionalmente deseable, sobre todo, en aras de que los derechos fundamentales sean una realidad. Y, por otro lado, un sobredimensionamiento del principio de unidad de la materia afectaría la potestad legislativa de la Asamblea Nacional, a la que se le negaría la posibilidad de aprobar una ley reformativa del sistema educativo relativamente amplia y profunda.

**47.** En conclusión, se descarta que el proceso de formación de la ley haya incurrido en inconstitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia.

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

**48.** Según el IESS, el proyecto de ley presentado tanto para el primero como para el segundo debate habría carecido de una exposición de motivos relativa a las disposiciones de la ley que instituyen un régimen de jubilación especial para los docentes del Sistema Nacional de Educación, lo que habría conculcado el artículo 136 de la Constitución de la República, en cuya virtud, los proyectos de ley deben ser presentados “*con la suficiente exposición de motivos*”.

**49.** Al respecto, esta Corte constata que, en el portal institucional de la Asamblea Nacional, consta publicado el memorando N.º AN-SG-2020-0507-M, de 2 de mayo de 2020, suscrito como alcance al memorando N.º AN-SG-2020-04-05-M, de 24 de abril de 2020, mediante el cual, el prosecretario general temporal de la Asamblea Nacional remitió a la Unidad de Técnica Legislativa el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural”, presentado por el presidente de la Asamblea Nacional. Al mencionado documento, se adjuntó la correspondiente exposición de motivos. Lo propio ocurrió con los proyectos de ley presentados junto con los informes para el primer y para el segundo debate: en ellos, consta una amplia exposición de motivos respecto de las reformas propuestas. Se sigue, entonces, que el proyecto de ley sí contó con una exposición de motivos.



50. Sin embargo, la alegación de inconstitucionalidad examinada se refiere, específicamente, a la ausencia de una exposición de motivos específicamente referida a la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación. Lo que se cuestiona, entonces, es la ausencia de motivación del proyecto de ley en torno a las disposiciones que establecen aquel régimen.

51. En un Estado constitucional, la legitimidad de las decisiones estatales no depende solo de *quién* las toma, sino también del *porqué* se lo hace: todo órgano del poder público tiene, no solo el deber de ceñir sus actos a las competencias y procedimientos jurídicamente establecidos (legitimidad formal), sino también el deber de *motivar* dichos actos, es decir, de fundamentarlos racionalmente (legitimidad material). En esto último consiste el *deber de motivación* inherente a todas las autoridades públicas.

52. El deber de motivación es un principio que señala a los órganos del poder público el ideal consistente en desarrollar la mejor argumentación posible en apoyo de sus decisiones. No obstante, los actos jurídicos ven afectada su validez por defectos de motivación solamente cuando se transgrede la *garantía de la motivación*, una garantía del derecho a la defensa prevista en el artículo 76.7.1 de la Constitución que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte<sup>13</sup>, no se vulnera por un razonamiento *incorrecto*, sino cuando la motivación carece de los elementos argumentativos mínimos básicamente esbozados en la señalada disposición constitucional; esto es, “*si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.

53. Sin embargo, esta Corte ya ha señalado que “*la garantía de la motivación no es aplicable a las leyes*<sup>14</sup>”. Esto, porque dicha garantía busca asegurar el ejercicio del derecho a la defensa en los procedimientos previos a la expedición de actos provenientes de órganos administrativos o judiciales que afecten la esfera jurídica de las personas. El procedimiento legislativo tiene otra naturaleza: en primer lugar, lo que al legislador centralmente le corresponde no es juzgar hechos pasados, sino diseñar el acontecer social futuro; y, en segundo lugar, el legislador es una autoridad elegida por el pueblo, por lo que su legitimidad descansa más en su origen democrático directo (de elección popular) que en la motivación de sus actos, contrariamente a lo que ocurre con las autoridades administrativas y judiciales.

54. En virtud del deber de motivación, es deseable que el legislador se esfuerce por dotar a las leyes de exposiciones de motivos dotadas del máximo nivel posible de racionalidad, sin embargo, lo que específicamente exige el artículo 136 es que la exposición de motivos de un proyecto de ley presentado a trámite sea suficiente. Esta suficiencia debe evaluarse atendiendo al carácter deliberativo del proceso de formación de la ley. Un proyecto de ley es una suerte de ponencia en torno a la cual se despliega la deliberación parlamentaria, y la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de

<sup>13</sup> Entre otras, en las sentencias N.º 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47; N.º 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, párr. 44; y N.º 1442-13-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 19.2.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 83-16-IN/21, párrafo 159.

partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley. No se requiere, por tanto, que cada disposición legal cuente con una motivación específica y elaborada como si se tratase de una decisión judicial.

55. En consecuencia, lo que el IESS reprocha a la ley va más allá de esa exigencia mínima del trámite legislativo y cuestiona, más bien, la existencia de bases técnicas que justifiquen la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación. Esto, sin embargo, es materia del cuarto problema jurídico y no de este.

56. El proyecto de ley impugnada en el presente caso, entonces, pudo haber tenido una exposición de motivos deficitaria, pero eso no llega a constituir un vicio de inconstitucionalidad, pues fue suficiente tratándose de un acto de naturaleza legislativa y no administrativa o judicial. Los errores de racionalidad legislativa no pueden implicar, sin más, la inconstitucionalidad de las leyes.

57. En definitiva, se establece la improcedencia de la alegación de inconstitucionalidad materia del presente problema jurídico.

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

58. El artículo 137 inciso segundo de la Constitución prescribe:

*Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.*

59. Esta regla de trámite legislativo se ancla en el principio que establece el derecho a la participación ciudadana, establecido en el artículo 95 de la Constitución:

*Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad<sup>15</sup>.*

<sup>15</sup> En torno a esto, en el párrafo 93 de su dictamen N.º 2-21-EE/21, esta Corte resaltó la importancia del ejercicio de participación ciudadana en los asuntos de interés público en los siguientes términos: “Entre las razones para promover la participación ciudadana está el derecho a que todas las personas, colectivos, pueblos, nacionalidades indígenas, sean escuchados cuando se tomen decisiones que les afectan. Los asuntos públicos no merecen ser resueltos por pocos y se debe procurar la participación

**60.** Ahora bien, el IESS alega que, en el trámite de la ley impugnada, se violó el artículo 137 recientemente citado porque no se habría permitido la participación de los asegurados y jubilados de esa institución en el procedimiento legislativo. Dicha regla, como se ha visto, permite a los ciudadanos interesados en un determinado proyecto de ley presentar su opinión argumentada ante la comisión legislativa pertinente y obliga a esta a escuchar al ciudadano.

**61.** La regla en referencia es desarrollada por el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En él se establece que, durante la elaboración del informe para primer debate de un proyecto de ley, la respectiva comisión legislativa tiene la obligación de *“considerar [...] un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos”*. Y el artículo 150 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa prescribe que las comisiones legislativas *“podrán declararse en comisión general, para recibir de manera presencial o a través de medios telemáticos disponibles a organizaciones, académicos, personas naturales, ecuatorianos residentes en el exterior, pueblos y nacionalidades que quieran presentar o exponer temas de interés o de competencia de la Asamblea Nacional”*.

**62.** Sin embargo, el IESS en ningún momento alega que la comisión legislativa que tramitó el proyecto de la ley impugnada desatendió el pedido de algún ciudadano de ser escuchado. Por lo demás, esta Corte observa que, en el informe para el primer debate, no constaba el tema relativo al régimen especial de jubilación de los docentes, puesto que este asunto fue incorporado en la construcción del informe para segundo debate. Y, de la revisión de la documentación remitida por la Asamblea Nacional no se advierte que, en la preparación de ese segundo informe, algún asegurado o jubilado del IESS hubiera solicitado siquiera exponer sus argumentos en torno al nuevo régimen de jubilación de los docentes.

**63.** No se constata, entonces, que la comisión que tramitó el proyecto de la ley impugnada hubiera incumplido su obligación de escuchar a personas que así lo habrían solicitado. Inclusive, en el mencionado informe de segundo debate se verifica que la Asamblea realizó 3 talleres de trabajo (15 de julio, 27 de agosto y 10 de octubre de 2020), en los que participaron gremios de docentes (UNE, Red de Maestros, entre otros), representantes de maestros jubilados, representantes del magisterio, delegados de los ministerios de Economía y Finanzas, Educación y Trabajo y la Defensoría Pública.

**64.** En consecuencia, no cabe afirmar que la regla contenida en el segundo inciso del artículo 137 de la Constitución fue violada, contrariamente a lo que sostiene el IESS.

---

*protagónica de todos los ciudadanos. [...] La diversidad de perspectivas enriquece la decisión y tiende a ser más certera”.*

65. La argumentación del IESS sostiene que el trámite del proyecto de ley en cuestión inobservó la recomendación de la OIT de que debe haber una participación efectiva y tripartita (empleadores, trabajadores y Estado) para realizar modificaciones en el sistema de seguridad social; como resultado de lo cual,

*[...] la opinión de los asegurados y jubilados al IESS no ha sido considerada, ni su participación ha sido un mecanismo que haya permitido alcanzar un acuerdo para una adecuada reforma. No se demuestra que la incorporación e [sic] una jubilación especial haya sido debatida y acordada con las personas que reciben las pensiones del sistema de seguridad social y que se ven directamente afectadas con la sostenibilidad del fondo por falta de financiamiento<sup>16</sup>.*

66. Como se puede apreciar, el reproche del accionante se dirige, más bien, a cuestionar el impacto que el régimen de jubilación establecido para los maestros por la ley impugnada tendría en la sostenibilidad del fondo de pensiones. Lo que es materia del cuarto problema jurídico y no de este.

67. En conclusión, esta Corte no constata la alegación de inconstitucional materia del presente problema jurídico.

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

68. El artículo 368 de la Constitución establece que “[e]l Sistema de Seguridad Social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social”, y añade que dicho Sistema se regirá por el principio de “sostenibilidad”.

69. Con fundamento en ese principio, el artículo 369 último inciso de la Constitución establece la regla según la cual, “La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”. Esta norma, además de servir al mencionado principio de sostenibilidad, constituye también una garantía del derecho a la seguridad social de las personas que ya reciben prestaciones financiadas por fondos previsionales, pues la creación de nuevas cargas para el fondo de invalidez, vejez y muerte, si ellas no tienen financiamiento, ponen en riesgo la continuidad en el pago de las prestaciones propias de dicho fondo. De ahí que la sostenibilidad no sea un principio opuesto al derecho a la seguridad social, sino una condición de realización: aquel principio obliga a mirar no solo a los supuestos beneficiarios, sino también a los potenciales perjudicados.

70. A partir de la regla del citado último inciso del artículo 369, en su sentencia N.º 83-16-IN/21, esta Corte sostuvo que “contar con estudios actuariales actualizados y

<sup>16</sup> Demanda del caso N.º 34-21-IN, página 9.

*específicos, constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones adecuadas respecto a la seguridad social*<sup>17</sup>; y en su sentencia N.º 23-18-IN/19, determinó que en el sistema de seguridad social se pueden hacer ajustes a los aportes y beneficios siempre que “*estén soportados por estudios técnicos actualizados y su finalidad sea la sostenibilidad del sistema y sus prestaciones en el largo plazo*”<sup>18</sup>. Vale decir, a partir de la citada jurisprudencia se puede derivar la regla de trámite legislativo según la cual, en el procedimiento de formación de una ley que cree nuevas prestaciones en el Sistema de Seguridad Social, es obligatorio que el legislador cuente con estudios actuariales actualizados acerca del impacto de la nueva prestación en la sostenibilidad de dicho sistema; y, de acuerdo con esa misma jurisprudencia, la transgresión de la mencionada regla aplicable al procedimiento legislativo implica la inconstitucionalidad de la ley correspondiente por cuanto afecta al principio de sostenibilidad de la seguridad social.

**71.** Corresponde, entonces, examinar si el procedimiento de la ley impugnada ha omitido o no el cumplimiento de la referida regla de trámite legislativo. Para ello, en primer lugar, debe constatarse si la ley impugnada crea una nueva prestación a cargo del Sistema de Seguridad Social.

**72.** Antes de la expedición de la ley, los docentes del Sistema Nacional de Educación, como afiliados al Sistema de Seguridad Social, ya eran titulares de la prestación de jubilación a condición de que satisfagan los requisitos legalmente establecidos para ello. Sin embargo, el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada introdujeron novedades en cuanto a dos requisitos de acceso a la referida prestación: i) el número mínimo de aportes, y ii) la edad mínima.

**73.** En cuanto a lo primero, el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y la disposición reformativa cuarta de la ley impugnada establecen que los docentes del Sistema Nacional de Educación tendrán derecho a acogerse a la jubilación con al menos **trecientas sesenta (360)** aportaciones mensuales, mientras que la disposición reformativa tercera establece que para acceder a la jubilación los docentes deberán cumplir al menos con **trecientas (300)** aportaciones mensuales. La ley impugnada ha dejado, entonces, indeterminado el número mínimo de aportaciones: no se determina si es, como hasta antes de la expedición de la ley, de **trecientas sesenta** aportaciones mensuales (equivalentes a 30 años); o si ahora es de **trecientas** aportaciones mensuales (equivalentes a 25 años). A este respecto, en la audiencia pública el representante de la Asamblea Nacional sostuvo que “*efectivamente, como lo señala señor juez existe un error dentro del articulado al cual la Asamblea Nacional de manera institucional como ha hecho en otras leyes está enviando la correspondiente fe de erratas en la cual conste las 360 impositivas, son las 360 las que siempre se estuvo discutiendo*”<sup>19</sup>. Y, mediante

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 83-16-IN/21, párrafo 167.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 23-18-IN/19, párrafo 40.

<sup>19</sup>En el mismo sentido, mediante escrito presentado el 6 de julio de 2021, la Asamblea Nacional remitió a este organismo constitucional el memorando N.º AN-MQMA-2021-0039-M del 5 de julio de 2021, suscrito por el presidente de la Comisión Especializada Permanente de Educación y dirigido al secretario general de la Asamblea Nacional, en el que se solicita: “[...] *que se remita al Registro Oficial la*



escrito presentado el 2 de agosto de 2021, la Asamblea Nacional indicó: “*debo manifestar a ustedes señores Jueces, que de parte de la Asamblea Nacional se están realizando los trámites necesarios para aclarar el contenido numérico de esta disposición normativa*”. Debido a la indeterminación descrita y a que los anuncios de la Asamblea Nacional no se han concretado, esta Corte no puede establecer si ha disminuido o no el número mínimo de aportaciones para la jubilación de los docentes.

**74.** Por lo que respecta a la edad mínima de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación, antes de la expedición de la ley impugnada, ella era de sesenta años con un mínimo de trecientas sesenta (360) aportaciones mensuales o, con un mínimo de cuatrocientos ochenta (480) imposiciones mensuales, sin límite de edad. Ahora, de acuerdo con la ley impugnada, los docentes pueden jubilarse a cualquier edad siempre que cumplan con el número mínimo de aportaciones mensuales. En consecuencia, el régimen relativo a la prestación de jubilación de los mencionados docentes ha sido innovado para mejorar las condiciones de acceso a dicha prestación en comparación al régimen general. Es aplicable, por consiguiente, la regla de trámite legislativo según la cual, en el procedimiento de formación de una ley que cree nuevas prestaciones en el Sistema de Seguridad Social, es obligatorio que el legislador cuente con estudios actuariales actualizados y específicos acerca del impacto de la nueva prestación en la sostenibilidad del sistema.

**75.** Esta Corte observa que la señalada regla de trámite legislativo y, por tanto, el principio de sostenibilidad de la seguridad social, han sido vulnerados en el procedimiento de formación de la ley impugnada por las siguientes razones:

**75.1.** De la revisión del expediente de creación de la ley impugnada, este organismo constitucional verifica que no existieron estudios que identifiquen las fuentes de financiamiento del nuevo régimen de jubilación para los referidos docentes ni tampoco el impacto financiero que esta modificación ocasionaría en el sistema de seguridad social ecuatoriano. De hecho, la propia Asamblea Nacional ha reconocido que no contó con los estudios actuariales para la creación de ese beneficio prestacional.

**75.2.** Dicha omisión, al decir de la Asamblea, se debió a la falta de respuesta del IESS al oficio N.º 203-SEC-CECCYT-AM-2020, de 12 de octubre de 2020, suscrito por la secretaria relatora de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional y dirigido al presidente del Consejo Directivo del IESS<sup>20</sup>. El IESS asegura que el mencionado oficio nunca llegó a su

---

*correspondiente fe de erratas, respecto a la disposición reformativa tercera de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, de la siguiente manera: Donde dice: “trescientas”, lo correcto es: “trescientas sesenta”. Esta fe de erratas permite que el texto tenga concordancia con lo debatido en la Comisión y en su integridad con el resto del texto de la ley”.*

<sup>20</sup> El secretario relator de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Saberes Ancestrales, el 8 de julio de 2021, certificó: “*que del correo institucional comision.educaciontecnologia@asambleanacional.gob.ec que perteneciente a esta Comisión, fue remitido con fecha 12 de octubre de 2020, a las 22:54:45 al correo: jorge.wated@iess.gob.ec perteneciente al señor Jorge Wated, en ese entonces presidente del Consejo Directivo del Instituto*

dependencia, pues “*para ser eficaz debió haber sido recibido o notificado de manera formal por los canales oficiales, tanto físicos o electrónicos<sup>21</sup>*”, esta afirmación la sustenta con la certificación<sup>22</sup> emitida por la Subdirección Nacional de Gestión Documental mediante el memorando N.º IESS-SDNG-2021-1670-M de 25 de junio de 2021. Sea como fuere, de la revisión del mencionado oficio, se aprecia que este únicamente contenía dos requerimientos: i) que se realicen observaciones a la propuesta legislativa relacionada con jubilación de los docentes; y, ii) que las observaciones sean presentadas y entregadas en la reunión del 16 de octubre de 2020. Es decir, ese documento no contenía un pedido expreso de un informe actuarial sobre el impacto que la mejora en la prestación ocasionaría en el sistema de seguridad social. Y, en todo caso, la falta de contestación del IESS no exoneraba a la Asamblea de cumplir su obligación de contar con estudios actuariales actualizados y específicos en apoyo de su proyecto de reforma.

**75.3.** Por lo que respecta a la Presidencia de la República, esta no solo que inobservó su deber de contar, previamente a sancionar la ley impugnada, con estudios actuariales actualizados y específicos que avalen actuarialmente la reforma en cuestión, sino que la sancionó a pesar de que, mediante oficio N.º IESS-DG-2021-0203-OF, dirigido a la entonces Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República el 30 de marzo de 2021, la entonces Directora General del IESS recomendó “*que el texto propuesto por la Asamblea Nacional, sea objetado por parte del señor Presidente de la República, por cuanto, no existe el estudio actuarial que el caso requiere y tampoco se ha identificado una fuente de financiamiento permanente y oportuna; sin los cuales, se afectará gravemente el equilibrio del fondo de pensiones administrado por esta Institución<sup>23</sup>*”.

**75.4.** Otro de los argumentos de la Asamblea Nacional, expuesto en su escrito de contestación a las demandas de inconstitucionalidad, se refiere a que no existiría una afectación a la sostenibilidad del sistema de seguridad social puesto que el aumento salarial de los docentes, también establecido en la ley impugnada, implicaría un aumento en sus aportes, con el que se cubrirían los

---

*Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS. Cabe indicar que el mismo correo enviado no rebotó, verificándose que dicho envío llegó a su destinatario”.*

<sup>21</sup> Audiencia pública, celebrada el 29 de junio de 2021.

<sup>22</sup> La Subdirección Nacional de Gestión Documental del IESS, certificó: “*se ha procedido a realizar una exhaustiva búsqueda en el Sistema de Gestión Documental QUIPUX durante el período de octubre a diciembre de 2020, así como en el correo institucional [dngd@iess.gob.ec](mailto:dngd@iess.gob.ec) habilitado para la recepción de trámites de manera virtual, sin encontrar ningún resultado del ingreso físico o electrónico del oficio N.º 203-SEC-CECCYT-AM-2020 de fecha 12 de octubre de 2020”.*

<sup>23</sup> Como se expuso en el párr. 16.6 *supra*, el 13 de mayo de 2021, el Director Actuarial de Investigación y Estadística del IESS emitió un informe preliminar en el que estimaba el impacto negativo de la ley impugnada en el fondo de pensiones. Sin embargo, ese informe partía del supuesto de que esa ley reducía el número mínimo de aportaciones a trecientos, en realidad, eso está indeterminado en la ley, como se manifestó en el párr. 73 *supra*. Y, por otro lado, aunque lo ofreció el abogado del IESS en la audiencia pública, esta Corte no ha recibido un informe definitivo sobre el referido asunto.

egresos que se den por efecto del nuevo régimen de jubilación. En opinión de esta Corte, este es un argumento inaceptable. En primer lugar, porque se basa en una conjetura improvisada y endeble, ya que, para poder medir el impacto de un régimen de jubilación sin límite de edad no basta con aludir vagamente a un incremento en los aportes (en función del aumento de las remuneraciones de un grupo de afiliados), sino que se deben considerar otros elementos como, por ejemplo: rangos de edad de la población beneficiaria de la nueva prestación, índices de mortalidad, número de aportaciones, sueldos promedio, entre otros. Y, en segundo lugar, porque de lo que se acusa específicamente a la ley impugnada es de que el legislador incumplió la regla que establece la obligación *procedimental* de contar con los mentados estudios actuariales actualizados y específicos en el trámite del proyecto de ley, independientemente de si la reforma legal era o no capaz de causar un real desfinanciamiento del fondo de pensiones; la función que estos estudios habrían cumplido es, justamente, la de evidenciar con métodos rigurosos si el proyecto de ley produciría o no tal desfinanciamiento.

**75.5.** Por ello, también es inaceptable el argumento de la Asamblea Nacional en el sentido de que los accionantes no presentaron ningún estudio actuarial que concluyera que la creación del régimen especial de jubilación de los docentes en referencia ponía en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Esta alegación asigna al accionante la carga de la argumentación sobre la existencia de un real desfinanciamiento del fondo de pensiones; lo que es equivocado, pues –en razón de lo ya expuesto– la carga de la argumentación que debe satisfacer el accionante se limita a comprobar que el legislador incumplió su obligación procedimental de contar con estudios técnicos que sustenten la reforma del régimen de jubilación, y no a comprobar un real desfinanciamiento del fondo de pensiones por efecto de la ley reformativa.

**76.** La establecida transgresión del deber de contar con estudios actuariales actualizados y específicos para la creación del régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación y, por consiguiente, del principio constitucional de sostenibilidad previsional amenaza también el derecho a la seguridad social de las personas beneficiarias de la prestación de jubilación, pues un desfinanciamiento del fondo de pensiones pone en riesgo la continuidad de dicha prestación.

**77.** Por consiguiente, esta Corte considera que el procedimiento de aprobación del artículo 12 letra t y de las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada, referentes al acceso a la jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación sin límite de edad, inobservó los artículos 368 y 369 de la Constitución, así como los precedentes establecidos en las sentencias N.º 83-16-IN/21 y 23-18-IN/19, antes citadas.

78. En opinión de esta Corte, sin embargo, con arreglo al artículo 117<sup>24</sup> de la LOGJCC y a la norma *in dubio pro legislatore* prevista en el artículo 76 *Ibíd.*, la omisión de deliberar con base en estudios actuariales actualizados y específicos puede ser subsanada por la Asamblea Nacional realizando una nueva discusión y votación en dos debates, esta vez, sobre los textos propuestos por la comisión legislativa en ratificación o sustitución de las disposiciones normativas señaladas en el párrafo anterior, elaborados con base en estudios actuariales actualizados y específicos, en los tiempos y en la forma señalada en la parte decisoria de esta sentencia. Hasta tanto, las señaladas disposiciones legales no estarán vigentes, por contener un vicio formal de inconstitucionalidad.

79. Como en ocasiones anteriores<sup>25</sup>, esta Corte Constitucional considera que hay razones para deplorar que los órganos colegisladores (Asamblea Nacional y Presidencia de la República) omitan el cumplimiento de su deber de garantizar el principio de sostenibilidad previsional y, en particular, de contar dentro del trámite de formación de la ley con estudios actuariales actualizados y específicos que apoyen la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social. Ese tipo de práctica política carece de seriedad, ya que promueve el desarrollo de los derechos sociales de la población solamente de manera ilusoria, defraudando las aspiraciones legítimas de los asegurados. Así ocurre, en este caso, con los docentes del Sistema Nacional de Educación, un gremio que merece gozar de las mejores condiciones laborales posibles, no solo por su dignidad de personas, sino porque así lo exige el pleno desarrollo del derecho fundamental a la educación.

80. En tal virtud, esta Corte se ve en el deber de exhortar nuevamente a los órganos colegisladores, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República, “*a dar un tratamiento técnico a la materia de la seguridad social y no plantear beneficios para los afiliados que no tengan el debido financiamiento y que, posteriormente, pongan en peligro la sostenibilidad de los distintos fondos prestacionales administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*”<sup>26</sup>.

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

---

<sup>24</sup> LOGJCC, artículo 117.- Vicios subsanables. - Si la Corte Constitucional encuentra vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del plazo que fije la Corte, respetando el legal o reglamentariamente establecido, enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio o vencido el plazo, la Corte Constitucional procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto, cuando a ello hubiere lugar. Dicho plazo no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad esté en capacidad de subsanarlo.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 23-18-IN/19 y 83-16-IN/21.

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 23-18-IN/19, párrafo 48.

**81.** El segundo inciso del artículo 141 de la Constitución establece el principio competencial que atribuye la rectoría de las políticas públicas, entre ellas, la política fiscal, a la Función Ejecutiva: *“La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”*.

**82.** Dicho principio competencial es el fundamento de la regla de trámite legislativo contenida en el artículo 135 de la Constitución, según la cual, *“solo la presidenta o presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que [...] aumenten el gasto público”*.

**83.** Esta regla implica que el desarrollo de los derechos fundamentales, como en este caso, la educación, no es algo que pueda lograrse de cualquier manera, sino dentro de los cauces institucionales establecidos. Así, por ejemplo, aunque un proyecto de ley encomiablemente busque lograr mejores niveles de realización del derecho a la educación, si incrementa el gasto público, está vedado a la Asamblea Nacional tramitarlo a menos que cuente con la iniciativa del presidente de la República.

**84.** El ciudadano accionante señala que la Asamblea Nacional violó la regla del artículo 135 de la Constitución porque la ley impugnada habría establecido beneficios para los docentes del Sistema Nacional de Educación que implican un incremento del gasto público, y porque, para el trámite de esas reformas legales, no se habría contado con la iniciativa del presidente de la República. Las disposiciones que introducirían los referidos beneficios, en opinión del accionante, son las siguientes: (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a) establecerían la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización; (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b) determinaría incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes; (iii) la disposición transitorias décimo novena aumentaría el número del personal bibliotecario de las instituciones educativas; (iv) la disposición transitoria vigésima primera aumentaría el personal de los departamentos de consejería estudiantil de los planteles educativos; (v) la disposición transitoria vigésima obligaría a ejecutar los procedimientos pertinentes para convertir contratos ocasionales y nombramientos provisionales del personal bibliotecario a nombramientos permanentes; (vi) la disposición transitoria vigésima novena establecería una bonificación económica a los docentes mejor puntuados en los procesos de evaluación realizados a partir del 2011; y, (vii) los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera establecerían un incremento generalizado de remuneraciones para los docentes del Sistema Nacional de Educación.

**85.** Esta Corte encuentra que (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a), (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b), (iii) la disposición transitoria décimo novena, y (iv) la disposición transitoria vigésima



primera no implica un incremento determinado del gasto público y, por ello, su trámite de aprobación no debía partir necesariamente de la iniciativa del presidente de la República; de ahí que dicho trámite no transgredió el artículo 135 de la Constitución ni, por tanto, la competencia de la Función Ejecutiva de ejercer la rectoría de la política fiscal. Esto es así por las razones siguientes:

**85.1.** Las reglas contenidas en esas disposiciones establecen obligaciones de fin o de comportamiento y no obligaciones de acción o de resultado. Es decir, no establecen una determinada medida de cumplimiento, sino que señalan un objetivo que debe cumplirse en la mayor medida de lo posible. Como se explica a continuación.

**85.2.** El artículo 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) establece la obligación del Estado de “[g]arantizar el financiamiento de los recursos económicos necesarios de manera oportuna, regular y suficiente para que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización, actualización pedagógica didáctica y metodológica, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico en todos los niveles y modalidades” y el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a) otorga correlativamente a los docentes del Sistema Nacional de Educación el derecho a “[a]cceder gratuitamente a procesos de desarrollo profesional, capacitación, actualización pedagógica didáctica y metodológica, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico en todos los niveles y modalidades, según sus necesidades y las del Sistema Nacional de Educación”.

**85.3.** El artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b) declara que los docentes del Sistema Nacional de Educación tienen derecho a “[r]ecibir incentivos monetarios o no monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes de naturaleza educativa, académica, intelectual, cultural, artística, deportiva o ciudadana”.

**85.4.** La disposición transitoria décimo novena prescribe, “El ente rector de las finanzas públicas, de trabajo, y la Autoridad Educativa Nacional, crearán, financiarán y asignarán anualmente las partidas presupuestarias necesarias, de forma sostenida y proporcional en los próximos tres años, para incrementar el número del personal bibliotecario, el mismo que será seleccionado a través de concurso público de méritos y oposición y contará con estabilidad laboral, derecho a la categorización y un escalafón de acuerdo con la normativa emitida por la autoridad competente”.

**85.5.** La disposición transitoria vigésima novena establece que “[e]l ente rector de las finanzas públicas por requerimiento de la Autoridad Educativa Nacional, creará y asignará anualmente, de forma sostenida y proporcional en los próximos cinco años, el financiamiento de las partidas presupuestarias necesarias para incrementar el número de profesionales DECE [departamentos

de consejería estudiantil] *que garantice su funcionamiento en las entidades educativas conforme los lineamientos dispuestos en la presente Ley*”.

**85.6.** Se debe considerar que la formación y capacitación de los docentes, los estímulos para su desarrollo profesional, el fomento de los servicios bibliotecarios y de consejería estudiantil están íntimamente vinculadas a la realización del derecho fundamental a la educación. En esa medida, las disposiciones citadas son coherentes con el deber que el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impone al Estado ecuatoriano de “*adoptar medidas [...] 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*” del derecho a la educación.

**85.7.** Además, las disposiciones legales examinadas no implican una cuantía determinada de gasto público porque no establecen de manera concreta obligaciones de hacer, sino que señalan metas a cuyo cumplimiento debe propender el Sistema Nacional de Educación en la mayor medida posible y en coordinación con el órgano rector de la política fiscal.

**86.** En cuanto a (v) la disposición transitoria vigésima y (vi) a la disposición transitoria vigésima novena, esta Corte considera que ellas no crearían nuevas erogaciones a cargo del fisco. En tal virtud, en principio, ellas no implicarían un incremento del gasto público, por lo que su trámite de aprobación no debía partir necesariamente de la iniciativa del presidente de la República. En consecuencia, dicho trámite no vulneró el artículo 135 de la Constitución. Esta conclusión se sustenta en las razones siguientes:

**86.1.** La disposición transitoria vigésima dispone, “*La Autoridad Nacional de Educación conjuntamente con la Autoridad Nacional de Trabajo, en 180 días, una vez publicada la presente Ley en el Registro Oficial, organizarán los concursos de méritos y oposición, para que el personal bibliotecario que se encuentre bajo la modalidad de contrato ocasional o con nombramiento provisional, regularicen su situación y de ser los ganadores de los concursos en mención estarán amparados por la Ley Orgánica de Educación Intercultural*”. Como se observa, esta disposición no crea nuevos puestos, sino que busca conferir estabilidad a algunos de los ya existentes, cambiándolos de contrato ocasional o nombramiento provisional a nombramiento definitivo.

**86.2.** Y la disposición transitoria vigésima novena establece, “*La Autoridad Educativa Nacional en el plazo de treinta días, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, cancelará la bonificación económica para los docentes mejores puntuados en los procesos de evaluación realizados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa a partir del año 2011. Incentivo creado mediante Acuerdo 0051-09 de fecha 11 de febrero del 2009 y constante en el artículo 112 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural*”. Como se aprecia,

la citada disposición no crea un incentivo, sino que se remite a un supuesto incentivo ya existente en virtud de otras disposiciones jurídicas.

**87.** A diferencia de las disposiciones legales examinadas en los últimos párrafos, (vi) los artículos 113<sup>27</sup>, 116<sup>28</sup>, las disposiciones transitorias vigésima sexta<sup>29</sup>, vigésima

---

<sup>27</sup> Ley reformativa a la LOEI, Art. 113.- Reemplazase el artículo 113 con el siguiente texto: Art. 113.- Categorías escalafonarias. - El escalafón se divide en las siguientes diez categorías, cuyos detalles y requisitos son los siguientes:

1. Categoría J: Será la base para el cálculo del sueldo básico de las categorías siguientes;
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;
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;
4. Categoría G: Es la categoría de ingreso a la carrera docente pública en los casos en que el título sea 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;
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;
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;
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 meritoria 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;
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;
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 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,

séptima<sup>30</sup>, trigésima segunda<sup>31</sup>, trigésima tercera<sup>32</sup> y cuadragésima primera<sup>33</sup> de la ley impugnada determinan un incremento generalizado de remuneraciones para los

---

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.

Los docentes que se encuentren en comisión de servicio no podrán participar del proceso 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.

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.

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 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.

<sup>28</sup> *Ibíd*, Art. 116.- Reemplazase 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.

<sup>29</sup> *Ibíd*, 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.

<sup>30</sup> *Ibíd*, Disposición transitoria vigésima séptima. - Para aquellos docentes que cumplen con los requisitos de titulación, años de experiencia y 330 horas en cursos de formación continua, por única vez podrán optar por ascender una categoría de manera automática antes de los tres años establecidos en la presente Ley en el escalafón, siempre que acrediten haber aprobado los cursos que corresponden entre la ubicación actual y aquella a la que aspira.

<sup>31</sup> *Ibíd*, 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.



docentes del Sistema Nacional de Educación, lo que sí aumenta el gasto público. En particular, el citado artículo 113 establece una nueva estructura de categorías escalafonarias; por su parte, el 116, si bien preceptúa que “[l]a escala salarial de los docentes será determinada por la autoridad competente en materia de remuneraciones del sector en coordinación con la Autoridad Educativa Nacional” y que “[e]l 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”, prescribe que “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”.

**88.** Es claro, entonces, que la aprobación de los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada inobservó la regla contenida en el artículo 135 de la Constitución porque tales disposiciones normativas no provinieron de la iniciativa del presidente de la República, a pesar de que implican un aumento del gasto público. Sin embargo, como ya se expuso en los párrafos 26 y 27 *supra*, según el artículo 76.7 de la LOGJCC, la sola violación de una regla de trámite legislativo no implica la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, sino que se requiere, además, que algún principio o fin subyacente a dicha regla haya sido efectivamente lesionado. Se debe verificar, entonces, si el trámite de aprobación de las disposiciones cuestionadas socavó el principio que atribuye la rectoría de la política fiscal a la Función Ejecutiva.

**89.** A este respecto, es pertinente recordar que esta Corte, en su sentencia N.º 002-11-SIN-CC, estableció lo siguiente:

*Es en virtud de estos deberes encomendados al presidente de la república que el constituyente ha determinado que sea solo él quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público [...] En el caso en concreto, a más de existir mandato constitucional específico a la Asamblea Nacional para que apruebe la ley impugnada, se establece que el señor Presidente de la República participó activamente en la formación de la ley, pues mediante veto parcial realizó observaciones al proyecto aprobado por la Asamblea Nacional sin exponer objeción de constitucionalidad alguna, con lo que se ha producido un allanamiento del Presidente de la República; en tal sentido, no existe inconstitucionalidad alguna por este motivo.*

<sup>32</sup> *Ibíd*, 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.

<sup>33</sup> *Ibíd*, Disposición transitoria cuadragésima primera. - La Autoridad Educativa Nacional, en el plazo de 180 días contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, coordinará con el órgano rector en materia de educación superior para que los títulos de cuarto nivel en educación registrados hasta el momento de entrada en vigencia de la presente Ley por el órgano rector de la política pública de educación superior de los docentes fiscales y fiscomisionales que forman parte del escalafón ecuatoriano, sean consideradas directamente en los ascensos de categorías del magisterio ecuatoriano. A estos docentes no se les exigirá otro requisito en el procedimiento de ascenso de categoría más que la titularidad y la presentación del cuarto nivel.



90. Este precedente determina que la aprobación de un proyecto de ley no proveniente de la iniciativa presidencial que aumente el gasto público, si bien incumple el artículo 135 de la Constitución, no acarrea, por esa específica razón, la inconstitucionalidad de la ley si el presidente de la República no la objeta por inconstitucional basado en el incumplimiento de aquel artículo. Esto se debe a que ha sido el propio presidente de la República quien ha aprobado las consecuencias en la política fiscal de una ley no proveniente de su iniciativa, por lo que la rectoría de la política fiscal en manos de la Función Ejecutiva no se ha visto socavada. Si, a pesar de esa aceptación, la ley tuviera que ser declarada inconstitucional, lejos de proteger la rectoría de la Función Ejecutiva en la política fiscal, se recortarían las opciones políticas del propio presidente de la República para lograr acuerdos con la Asamblea Nacional que superen eventuales impases en el trámite de proyectos de ley carentes de iniciativa presidencial que aumenten el gasto público. No hay que perder de vista que la referida rectoría de la Función Ejecutiva se ve garantizada, en todo caso, por el poder de veto del presidente de la República.

91. Esta Corte constata que, en el presente caso, el presidente de la República, no solo que no objetó por inconstitucionales las disposiciones normativas en cuestión –los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada –, sino que las sancionó, a pesar de que no provinieron de la iniciativa presidencial. Consiguientemente, aunque se incumplió el artículo 135 de la Constitución en el trámite de aprobación de la ley impugnada, dicha transgresión no conlleva la inconstitucionalidad de las señaladas disposiciones normativas porque no se ha vulnerado la rectoría de las finanzas públicas por parte de la Función Ejecutiva, establecida en el artículo 141 *Ibíd.* Dicha rectoría fue ejercida mediante la sanción de las disposiciones normativas mencionadas. Esta conclusión no tiene implicaciones para la resolución del siguiente problema jurídico, que se refiere, ya no al principio que otorga la rectoría de la política fiscal al presidente de la República, sino al principio de sostenibilidad fiscal.

92. En conclusión, esta Corte debe desestimar las alegaciones de inconstitucionalidad que son materia del presente problema jurídico.

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

93. Al responder al primer problema jurídico, esta Corte aseveró que el gasto fiscal en educación debe ser abordado, según la Constitución, con enfoque de derechos. Es decir, el financiamiento del Sistema Nacional de Educación no puede verse al margen de la realización de los fines, principios y valores inherentes al derecho fundamental a la

educación. Inclusive, en esa misma línea, se indicó que el gasto fiscal en educación goza de prioridad constitucional.

**94.** Ahora bien, en su artículo 286 inciso primero, la Constitución también consagra el principio de sostenibilidad fiscal en los siguientes términos, “*Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente, y procurarán la estabilidad económica*”.

**95.** Este principio de sostenibilidad fiscal es el fundamento de la regla establecida en el artículo 287 de la Constitución según la cual, “*Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente*”.

**96.** Esta regla impone la necesidad de que la expedición de las leyes que garanticen los derechos fundamentales tenga en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal, ya que esta es condición necesaria para el efectivo disfrute de tales derechos: específicamente, en el presente caso, para el mejoramiento de la calidad del Sistema Nacional de Educación. De esta manera, la Constitución proscribela *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.

**97.** Sin embargo, tampoco se puede olvidar que, como lo proclama el artículo 1 de la Constitución, el Ecuador es un “Estado constitucional de derechos y de justicia”, por lo que los derechos fundamentales encarnan los fines, principios y valores que son la razón de ser de la República. Tales derechos, especialmente, en su dimensión prestacional, forzosamente tienen un costo, cuya satisfacción es necesaria y prioritaria. De ahí que la Constitución también proscriba el *fiscalismo* consistente en la oposición irrazonablemente austera a leyes promotoras de derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional): 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.

**98.** Pues bien, el ciudadano accionante sostiene que varias disposiciones normativas de la ley impugnada violarían la regla del artículo 287 de la Constitución. Específicamente: (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a), por establecer la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización; (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b, por prever incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes; (iii) la disposición transitorias décimo novena, por prever el incremento del personal bibliotecario de las instituciones educativas; (iv) la disposición transitoria vigésima primera, por prever el aumento del personal de los departamentos de consejería estudiantil de los planteles educativos; (v) la disposición transitoria vigésima, por establecer la conversión de los contratos ocasionales y los nombramientos provisionales del personal bibliotecario en nombramientos definitivos; (vi) la

disposición transitoria vigésima novena, por referirse a la bonificación económica a los docentes mejor puntuados en los procesos de evaluación realizados a partir del 2011; y, (vii) los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera, porque establece un incremento generalizado de las remuneraciones de los docentes, que tendría que pagarse en el corto plazo y de manera retroactiva, conforme a las disposiciones transitorias vigésima sexta y vigésima novena de la misma ley.

**99.** Como se mostró en el párrafo 85 *supra*, (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a), (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b), (iii) la disposición transitorias décimo novena, y (iv) la disposición transitoria vigésima primera de la ley impugnada no crean obligaciones determinadas que deban financiarse con recursos públicos, pues lo que establecen son obligaciones de fin o de comportamiento y no obligaciones de acción o de resultado; en tal virtud, no implican una cuantía determinada de gasto público porque no establecen de manera concreta obligaciones de hacer, sino que señalan metas a cuyo cumplimiento debe propender el Sistema Nacional de Educación en la mayor medida posible y en coordinación con el órgano rector de la política fiscal. Y, como se explicó en el párrafo 86 *supra*, (v) la disposición transitoria vigésima y (vi) a la disposición transitoria vigésima novena de la ley impugnada no crearían, en principio, nuevas erogaciones a cargo del fisco: la primera busca conferir estabilidad a algunos de los ya existentes, cambiándolos de contrato ocasional o nombramiento provisional a nombramiento definitivo; y la segunda no crea un incentivo para el buen desempeño de los docentes, sino que se remite a un supuesto incentivo ya existente en virtud de otras disposiciones jurídicas. Por consiguiente, esta Corte entiende que las disposiciones referidas en este párrafo no vulneran la regla del artículo 287 de la Constitución ni el principio de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 286 *Ibíd.*

**100.** En cambio, esta Corte observa que los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada sí crean obligaciones determinadas, por lo que es aplicable la regla del artículo 287 de la Constitución, ya citada. Según esta, cuando se cree una obligación determinada a financiarse con fondos públicos, el legislador está obligado a “*establecer[] la fuente de financiamiento correspondiente*”. Esto implica que, en el trámite de formación de la ley, se debe contar con un **análisis de factibilidad financiera**, en el que se identifique el esquema de financiamiento de las obligaciones cuya creación se proyecta.

**101.** Aquel análisis de factibilidad financiera está llamado a cumplir una función análoga a la del estudio actuarial actualizado y específico que se requiere para el trámite de un proyecto que cree una nueva prestación a cargo del Sistema de Seguridad Social (véase, párrafo 70 *supra*): servir de sustento a la decisión legislativa de crear obligaciones que supongan un cierto costo para el fisco.

**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.

**104.** Lo expuesto en el párrafo anterior, sin embargo, no implica que el referido análisis de factibilidad financiera pueda ser de cualquier tipo, sino que debe mostrar que el legislador deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas e identificó reflexivamente las fuentes para su financiamiento. Corresponde, entonces, examinar si el procedimiento de formación de la ley impugnada incluyó un análisis de factibilidad financiera que satisfaga los mencionados estándares en función de la magnitud del impacto fiscal generado por el alza generalizada de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación.

**105.** Frente a la acusación de inconstitucionalidad materia del presente problema jurídico, la Asamblea Nacional replicó lo siguiente:

*la ley reformativa a la LOEI no realiza en ningún momento un aumento del gasto público, entendido como la totalidad real, global y proyectada del cálculo de egresos y supuestos egresos que tendría el Estado por año, sino que se limita a realizar una redistribución de la preasignación constitucional para la educación que consta anualmente en el Presupuesto General del Estado, tomando en consideración que la misma Constitución de la República establece en la Disposición Transitoria Décimo Octava, 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.*

*Por lo tanto, al no constituirse un gasto público, sino una distribución de la preasignación no se violenta el artículo 135 de la Constitución de la República respecto a la iniciativa presidencial.*

**106.** Como se puede ver, en opinión de la Asamblea Nacional, no era necesario siquiera realizar mayor análisis de factibilidad financiera en el presente caso, porque la ley no habría aumentado el gasto público. Esto, porque aquella no habría hecho otra cosa que modificar la distribución de los recursos preasignados por 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”*.

**107.** Este argumento de la Asamblea Nacional no es aceptable por las siguientes razones:

**107.1.** Se asume infundadamente que lo constitucionalmente preasignado está o estará efectivamente presupuestado. La citada disposición transitoria décimo octava 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, pero 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. Es decir, para dar por financiados esos gastos, no basta con invocar la referida disposición transitoria, sino que hace falta realizar un análisis de factibilidad financiera que contenga los mecanismos de cumplimiento de la meta presupuestaria establecida en la Constitución.

**107.2.** Por otro lado, el argumento de la Asamblea Nacional no realiza ningún cálculo siquiera tentativo del monto que la preasignación constitucional alcanzaría, ni de cuál sería el monto del gasto público generado por el incremento generalizado de remuneraciones previsto en la ley impugnada. En consecuencia, la mera invocación de la señalada preasignación constitucional no ofrece la más mínima idea de cómo se financiará el nuevo gasto fiscal.

**108.** La Asamblea Nacional afirma también que

*la Ley Reformatoria en el artículo 20 inciso 6 establece con precisión que el financiamiento de los niveles desconcentrados de gestión y el nivel central de la Autoridad Educativa, no podrá ser mayor al 10% de estos egresos permanentes del sector de la educación, bajo un mecanismo de pre asignación; por lo tanto, la ley guarda concordancia con esta disposición constitucional, que obliga a señalar la fuente de financiamiento, la que tiene que estar supeditada a los ingresos propios que el Estado debe otorgar para la tutela y garantía del derecho a la educación de manera*



*cíclica bajo parámetros aplicables en los siguientes cinco años, es decir con los recursos predestinados que no pueden superar el 10% de egresos permanentes, que en definitiva no son precisos, por el mecanismo de pre asignación a ser aplicado.*

**109.** Este argumento no modifica lo razonado en el párrafo 107 *supra*. En primer lugar (párr. 107.1 *supra*), porque (i) el artículo 20 de la ley impugnada solo establece metas complementarias a la disposición transitoria décimo octava de la Constitución: “*El Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrianual incluirán una preasignación para el sector educación, de mínimo el 6% del Producto Interno Bruto, estimado para los años fiscales a los que corresponda dicho presupuesto anual y la programación cuatrianual.- La asignación presupuestarias [sic] para el sector educación es progresiva, creciente [...]*”. Y, en segundo lugar (párr. 107.1 *supra*), porque (ii) esa sola disposición no provee de un cálculo para estimar siquiera de manera gruesa la factibilidad financiera de las reformas que establecen un aumento generalizado de remuneraciones para los docentes.

**110.** La Asamblea Nacional manifiesta, además, que no pudieron ir más allá de la apelación a la preasignación presupuestaria para educación establecida en la Constitución porque el Ministerio de Economía y Finanzas no respondió a la interrogante de cuál es el impacto que implicarían las reformas presupuestarias para beneficio de los docentes y tampoco manifestó su oposición a la propuesta normativa. Textualmente, sostuvo que

*la Asamblea Nacional, a través de la Comisión solicitó el 12 de octubre de 2020, mediante oficio Nro. 204-SECCECCYT-AN-2020 al Ministerio de Economía y Finanzas de manera textual: “Cual es el impacto que implicar a las reformas presupuestarias para beneficio de los docentes remitidas mediante oficio Nro. 010-SEC-CECCYT-2020 de 25 de septiembre del 2020.” Siendo que el Ministerio, luego de dos reiterativas, dio contestación mediante oficio Nro. MEF-VGF-2020-1085-0, con fecha 15 de octubre del 2020. En donde no indica expresamente el valor del impacto presupuestario y se limita a señalar que para el 2020 no existen los recursos necesarios pero que para el 2021 el Ministerio puede revisar los recursos y el contenido de esta Ley.*

*Al no haber claridad en la respuesta del Ministerio de Economía y Finanzas, esta pregunta fue nuevamente realizada en la mesa técnica de trabajo convocada para el viernes 16 de octubre del 2020 en donde el doctor Juan Francisco Díaz, delegado del Ministro de Economía y Finanzas para dicha reunión, indicó que el impacto presupuestario alcanzar a un total de 560 millones de dólares para un universo de 160 000 docentes. Sin embargo, nuevamente el Ministerio no hizo referencia a negativa alguna sobre esta propuesta normativa.*

**111.** Respecto de esto último, se debe señalar que la Función Ejecutiva, de acuerdo con el artículo 226 de la Constitución, tiene “*el deber de coordinar acciones*” con otras instituciones del Estado para “*hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución*”. En esa medida, el ministerio rector de las finanzas públicas tiene la obligación de apoyar a la Asamblea Nacional en el trámite de un proyecto de ley que aumente el gasto público, y con más razón si se trata de una ley que promueve derechos fundamentales. Sin embargo, la falta de ese apoyo no justifica el

incumplimiento de la obligación constitucional de realizar un análisis de factibilidad financiera en el marco de un proyecto de ley que incrementa el gasto público. Por lo que, incluso si en el presente caso el Ministerio de Economía y Finanzas no hubiese ofrecido información relevante o no se hubiese opuesto al proyecto de ley, eso no exoneraba a la Asamblea Nacional de cumplir con el artículo 287 de la Constitución.

**112.** Por lo que respecta a la actuación del presidente de la República, este sancionó la ley impugnada el 10 de abril de 2021, último día del plazo respectivo. Como se desprende del expediente, lo hizo sin contar con ningún análisis de factibilidad financiera respecto del incremento generalizado de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación, pues el Ministro de Economía y Finanzas envió a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República su opinión y recomendación sobre el proyecto de ley mediante oficio N.º MEF-MINFIN-2021-0130, fechado el 11 de abril de 2021. Allí se *“recomienda el veto del Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural”* en virtud de los informes técnicos y jurídicos que se adjuntan al oficio mencionado. En uno de ellos, el informe técnico No. MEF-SPF-SP-2021-039, suscrito conjuntamente por los subsecretarios de presupuesto y de política fiscal, se afirma,

*El impacto presupuestario anual por la reforma a la Ley en lo que corresponde a las categorías escalafonarias a nivel nacional se estima en USD 2.175.384.740,12 (dos mil ciento setenta y cinco millones trescientos ochenta y cuatro mil setecientos cuarenta con 12/100 dólares).*

*Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, se deberá realizar el análisis técnico y legal por parte del ente rector en materia de remuneraciones, en el sentido de no generar inequidades en las escalas remunerativas del Sector Público y así como es necesario se identifique fuente de ingresos que compense el gasto.*

**113.** Por los razonamientos anteriores, esta Corte aprecia que tanto la Asamblea Nacional como el presidente de la República omitieron efectuar un análisis de factibilidad financiera en el que se identificara el esquema de financiamiento para el incremento generalizado de la remuneración de los docentes del Sistema Nacional de Educación; eso muestra que los órganos colegisladores no deliberaron seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas ni identificaron reflexivamente las fuentes para su financiamiento, como lo exigía el principio de sostenibilidad fiscal con particular énfasis en este caso, dado que el impacto presupuestario habría sido de USD 2.175.384.740,12 (dos mil ciento setenta y cinco millones trescientos ochenta y cuatro mil setecientos cuarenta con 12/100 dólares), según estimación del Ministerio de Economía y Finanzas.

**114.** En consecuencia, esta Corte verifica que el procedimiento de aprobación de los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada inobservó la regla contenida en el artículo 287 y el principio de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 286 de la Constitución.

**115.** En opinión de esta Corte, sin embargo, con arreglo al artículo 117 de la LOGJCC y a la norma *in dubio pro legislatore* prevista en el artículo 76 *Ibíd.*, la omisión de deliberar con base en un estudio de factibilidad financiera puede ser subsanada por la Asamblea Nacional realizando una nueva discusión y votación en dos debates, esta vez, 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 estudio de factibilidad financiera ajustado a los parámetros establecidos en los párrafos precedentes, en los tiempos y en la forma que se indica en la parte decisoria de esta sentencia. Hasta tanto, las señaladas disposiciones legales no estarán vigentes, por contener un vicio formal de inconstitucionalidad.

**116.** Esta Corte debe reprobar la actuación de la Asamblea Nacional y del presidente de la República en el trámite de aprobación de las disposiciones de la ley impugnada que aumentan el gasto público debido al aumento generalizado de las remuneraciones de los docentes del Sistema Educativo Nacional. Aunque el fin último de la política económica y, por ende, de la política fiscal debe ser la realización de los derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), y que la mejora de las condiciones laborales de los docentes viene exigida por la vigencia plena del derecho a la educación, no se puede perder de vista al principio de sostenibilidad fiscal porque, sencillamente, dicha sostenibilidad es condición de factibilidad para el disfrute de los derechos fundamentales. Actuar en sentido distinto, como se ha hecho en este caso, muestra una falta de seriedad institucional por parte de los órganos colegisladores que termina por mermar el progreso del Sistema Educativo Nacional y por frustrar aspiraciones legítimas de los docentes del sistema.

## V. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO RELATIVO A LA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL *FONDO*

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

**117.** El ciudadano accionante sostiene que los artículos en mención habrían transgredido el derecho a la igualdad y no discriminación pues habrían otorgado a los docentes del Sistema Nacional de Educación ciertos beneficios que no tendrían el resto de funcionarios del Estado. Las disposiciones legales objeto de la impugnación son los siguientes: (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a), concernientes a la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización; (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b), concerniente a posibles incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes; (iii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.u) otorgaría dos horas de permiso diario remunerado cuando a su cargo, responsabilidad o cuidado tenga un familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con discapacidad severa o enfermedad catastrófica, de alta

complejidad o rara debidamente acreditada; (iv) la disposición transitoria trigésimo novena dispondría que se adecuen espacios para docentes en estado de embarazo y en periodo de lactancia y centros de cuidado infantil; (v) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas tercera y cuarta, referentes al régimen especial de jubilación para los docentes. La entidad accionante, el IESS, también acusa la vulneración al derecho de igualdad y no discriminación respecto de este último beneficio.

**118.** En virtud del artículo 66.4 de la Constitución, “*Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación*”. Entre los deberes primordiales del Estado, el artículo 3.1 de la Constitución establece el de “[g]arantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales”. Y el artículo 11.2 de la Constitución determina la prohibición de discriminación: “*Nadie podrá ser discriminado [...] por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos*”.

**119.** Esta Corte no entrará en el examen constitucional de la supuesta afectación al derecho a la igualdad (iv) del artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta, relativas al régimen especial de jubilación para los docentes, por cuanto, al resolver el cuarto problema jurídico (sección I *supra*), ya se concluyó que el trámite de aprobación de esas disposiciones de la ley impugnada incurrió en un vicio de inconstitucionalidad por la forma y que, en consecuencia, se debe disponer la suspensión de su vigencia, dando la oportunidad de que dicho vicio sea subsanado dentro de un plazo determinado, luego de lo cual, esta Corte resolverá sobre la declaratoria de constitucionalidad de las disposiciones legales en cuestión.

**120.** Respecto de los demás supuestos beneficios de los docentes, esta Corte empieza por recordar que, según su jurisprudencia, no todo “*trato diferenciado es inconstitucional, pues no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos, sino que cuando lo haga, la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable*”<sup>34</sup>.

**121.** El ciudadano accionante no presenta mayor argumentación en torno a que los beneficios en cuestión vulneren la igualdad y no discriminación, es decir, constituyan un trato diferenciado que no sea justificado y razonable. Se limita a sostener que tales beneficios no los tiene el resto de funcionarios públicos.

**122.** Cabe hacer aquí una consideración de carácter general. En la sentencia N.º 23-17-IN/20, esta Corte estableció que “*no puede haber un acto discriminatorio*” en meras diferencias existentes entre regímenes laborales aplicables a clases distintas de funcionarios públicos, porque la Constitución “*marca[] diferencias entre el personal*

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 55-16-IN/21, párrafo 33.

*amparado por un contrato colectivo, los obreros y los demás servidores públicos*” (véase también la sentencia N° 83-16-IN/21 y acumulados); de lo que se sigue que no hay “*comparabilidad*” entre los regímenes atinentes a cada uno de ellos. Es decir, no cabe inferir la existencia de un trato discriminatorio por el solo hecho de que, en algún aspecto, el régimen funcional de una cierta categoría de funcionarios públicos, en el caso presente, del de los docentes del Sistema Nacional de Educación, difiere del de otra.

**123.** Aunque esto sería suficiente para desestimar las alegaciones de inconstitucionalidad correspondientes al presente problema jurídico, conviene realizar las siguientes consideraciones particulares:

**123.1.** Respecto de (i) los artículos 8 y 12 (artículos 6.ii y 10.a de la ley reformada), relativos a la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización, aquellas son disposiciones que establecen normas de fin o de comportamiento (véase, párr. 99 *supra*), y que concretan lo establecido en el artículo 234 de la Constitución: “*Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público*”. Lo que se refleja también en el art. 23.q de Ley Orgánica del Servicio Público, donde se establece como derecho de los funcionarios públicos amparados por esa ley, “*Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado*”.

**123.2.** En cuanto (ii) al artículo 12.b (artículo 10.b de la ley reformada), concerniente a posibles incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes, en él se establece también una norma de fin o de comportamiento (véase, párr. 99 *supra*) adecuada para el desarrollo de la carrera docente –como ocurre en la carrera militar, por ejemplo– y que, además, estipula que los incentivos que los docentes podrían obtener son “*monetarios o no monetarios*”.

**123.3.** Por lo que respecta (iii) al artículo 12 (artículo 10.u de la ley reformada), esta otorga a los docentes el derecho de “[g]ozar de dos horas de permiso diario remunerado cuando a su cargo, responsabilidad y cuidado tenga un familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con discapacidad severa o enfermedad catastrófica, de alta complejidad o raras debidamente acreditada a través del documento otorgado por la Autoridad competente del cual se desprenda el tipo y porcentaje de discapacidad; estas horas de permiso no afectarán a las jornadas pedagógicas”. El contenido de esta disposición es similar al del artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público, en el que se prevé, para los funcionarios públicos amparados por esa ley: “[...] *Previo informe de la unidad de administración del talento humano, las o los servidores públicos tendrán derecho a permiso de dos horas diarias para el cuidado de familiares, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, que estén bajo su protección y tengan discapacidades severas o enfermedades catastróficas debidamente certificadas*”.



**123.4.** Finalmente, (iv) la disposición transitoria trigésimo novena prescribe, “*En el plazo de 365 días contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, la Autoridad Educativa Nacional adecuará espacios propicios para garantizar el acceso y disponibilidad a las docentes en estado de embarazo y en periodo de lactancia. Además, implementará centros de cuidado infantil para docentes según los distritos educativos*”. Esta disposición tiene un contenido similar al del artículo 23.p de Ley Orgánica del Servicio Público, que prevé el derecho de los funcionarios públicos amparados por esa ley a “*Mantener a sus hijos e hijas, hasta los cuatro años de edad, en un centro de cuidado infantil pagado y elegido por la entidad pública*”. Este tipo de beneficio, según la jurisprudencia de la Corte, propende a satisfacer el derecho al cuidado de los funcionarios públicos, por lo que

*[l]as instituciones públicas deberán disponer lugares dignos, específicos y condicionados para la lactancia, extracción y conservación de la leche materna, que se denominan “lactarios”. En los lugares donde trabajen mujeres en edad fértil se implementarán lactarios conforme las normas para la implementación y funcionamiento de lactarios del Ministerio de Salud Pública y las normas que rigen el servicio público*<sup>35</sup>.

**124.** En definitiva, por las razones expuestas en los párrafos anteriores, no se aprecia que los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10 letras a, b, y u) y la disposición transitoria trigésimo novena de la ley impugnada contengan normas que atenten contra el derecho a la igualdad y no discriminación y que, por tal razón, sean inconstitucionales.

## VI. DECISIÓN

**125.** 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:

**125.1.** Declarar la constitucionalidad de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021, por lo que respecta a los cargos de inconstitucionalidad recogidos en los problemas jurídicos primero, segundo, tercero, quinto y séptimo abordados en la presente sentencia.

**125.2.** Levantar las medidas cautelares ordenadas por la Sala de Admisión mediante auto de 20 de mayo de 2021, sin perjuicio de lo resuelto en los párrafos subsiguientes.

**125.3.** Declarar que los artículos 368 y 369 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 3-19-JP/20 y acumulados.

impugnada 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. 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 estudios actuariales actualizados y específicos -elaborados 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 estudios actuariales actualizados y específicos. Realizada la subsanación, es decir, luego del segundo debate, se continuará con el trámite legislativo correspondiente, lo que incluirá la decisión del presidente de la República sobre los textos aprobados por la Asamblea Nacional. El plazo dado a la Asamblea Nacional empezará a correr desde que la Asamblea cuente con los referidos estudios actuariales, lo que deberá ocurrir dentro de los siguientes seis meses a la notificación de esta sentencia. Efectuada la subsanación o cumplidos los tiempos señalados, esta Corte resolverá sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones legales señaladas en este párrafo. Hasta tanto, tales disposiciones no estarán vigentes por contener un vicio formal de inconstitucionalidad.

**125.4.** Deplorar que los órganos colegisladores omitan el cumplimiento de su deber de garantizar el principio de sostenibilidad de la seguridad social y, en particular, de contar dentro del trámite de formación de la ley con estudios actuariales actualizados y específicos que apoyen la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social. Ese tipo de práctica política carece de seriedad, ya que promueve el desarrollo de los derechos sociales de la población solamente de manera ilusoria, defraudando las aspiraciones legítimas de los asegurados. Así ocurre, en este caso, con los docentes del Sistema Nacional de Educación, un gremio que merece gozar de las mejores condiciones laborales posibles, no solo por su dignidad de personas, sino porque así lo exige el pleno desarrollo del derecho fundamental a la educación.

**125.5.** Declarar que los artículos 286 y 287 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley impugnada 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 cuarenta y primera de la ley impugnada. 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 -elaborados 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, lo que incluirá la decisión del presidente de la República sobre los textos aprobados por la Asamblea Nacional. El plazo dado a la Asamblea Nacional empezará a correr desde que la Asamblea cuente con el referido análisis de factibilidad, lo que deberá ocurrir dentro de los siguientes seis meses a la notificación de esta sentencia. Efectuada la subsanación o cumplidos los tiempos señalados, esta Corte resolverá sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de las señaladas disposiciones legales. Hasta tanto, ellas no estarán vigentes por contener un vicio formal de inconstitucionalidad.

**125.6.** Reprobar la actuación de la Asamblea Nacional y del presidente de la República en el trámite de aprobación de las disposiciones de la ley impugnada que aumentan el gasto público debido al aumento generalizado de las remuneraciones de los docentes del Sistema Educativo Nacional. Aunque el fin último de la política económica y, por ende, de la política fiscal debe ser la realización de los derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), y que la mejora de las condiciones laborales de los docentes viene exigida por la vigencia plena del derecho a la educación, no se puede perder de vista al principio de sostenibilidad fiscal porque, sencillamente, dicha sostenibilidad es condición de factibilidad para el disfrute de los derechos fundamentales. Actuar en sentido distinto, como se ha hecho en este caso, muestra una falta de seriedad institucional por parte de los órganos colegisladores que termina por mermar el progreso del Sistema Educativo Nacional y por frustrar aspiraciones legítimas de los docentes del sistema.

**125.7.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**