

Quito, D.M. 21 de julio de 2022

CASO No. 32-21-IN y acumulado

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

SENTENCIA No. 32-21-IN/22 y acumulado

Tema: La Corte Constitucional rechaza por falta de objeto los cargos contra las disposiciones relativas, tanto al régimen de jubilación especial de los docentes, como de ascensos automáticos previstos en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, debido a que los “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*” prescriben su derogatoria. Por otro lado, desestima el cargo de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones referentes al aumento de remuneraciones de los docentes por haberse subsanado el vicio de forma identificado en la sentencia N.º 32-21-IN/21.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. Una vez aprobada en dos debates y sancionada por el entonces presidente de la República, la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, LOEI (también, “ley impugnada” o “ley reformatoria impugnada”), se publicó en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021.
2. El 11 y 13 de mayo de 2021, Luis Javier Bustos Aguilar y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (también, “el IESS”) demandaron la inconstitucionalidad de la ley reformatoria. Las referidas demandas dieron origen a los casos N.º 32-21-IN y N.º 34-21-IN, respectivamente. El caso N.º 34-21-IN se acumuló al N.º 32-21-IN.
3. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado, emitida el 11 de agosto de 2021 y notificada el 12 del mismo mes y año, resolvió, principalmente, lo que sigue:
 - 3.1. Declaró que la ley reformatoria no es contraria a la Constitución en lo que respecta al cumplimiento de las disposiciones relativas a la unidad de materia (art. 136), exposición de motivos suficientes (art. 136), escuchar a los ciudadanos (art. 137), que provenga de la iniciativa del presidente de la República (art. 135 y 141) y a la igualdad y no discriminación (3.1., 11.2. y

66.4) –en referencia a algunos beneficios para los docentes del magisterio nacional¹.

- 3.2. Declaró que los artículos 368 y 369 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley reformativa, relativas al régimen de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación; en particular, del artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y de las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta. Además, de conformidad al artículo 117 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional concedió un plazo para que se subsane el mencionado vicio de forma.
- 3.3. Declaró que los artículos 286 y 287 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley reformativa relativas al aumento generalizado de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación, en particular, los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera. En este caso, también se concedió un plazo para que se subsane la omisión.
4. En atención a la mencionada sentencia, el Pleno de la Asamblea Nacional, en sesiones de 9 y 13 de marzo de 2022, conoció y aprobó en primer y segundo debate, respectivamente, el proyecto de *“Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATIVA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional”*.
5. El 15 de marzo de 2022, la presidenta de la Asamblea Nacional remitió al presidente de la República el proyecto mencionado en el párrafo anterior.
6. El 14 de abril de 2022, mediante oficio N.º 212-SGJ-22-0066, el presidente de la República presentó su objeción total por inconstitucionalidad del referido proyecto.
7. El 22 de abril de 2022, la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional la objeción por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República. La referida objeción dio origen al caso N.º 2-22-OP.
8. El juez sustanciador de la presente causa, mediante providencia emitida y notificada el 4 de mayo de 2022, solicitó a la Asamblea Nacional que presente un informe motivado relativo al proceso de convalidación de la ley impugnada, requirió a la Presidencia de República, a la Procuraduría General del Estado y al IESS que se pronuncien sobre el proceso realizado por la Función Legislativa con el objetivo de convalidar la ley reformativa y convocó a las partes procesales a una audiencia pública. La mencionada diligencia se llevó a cabo el 12 de mayo de 2022.

¹ Estos cargos fueron analizados en los problemas jurídicos primero, segundo, tercero, quinto y séptimo de la sentencia del 11 de agosto de 2021.

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, mediante dictamen N.º 2-22-OP/22, emitido y notificado el 20 de mayo de 2022, rechazó la objeción total por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República.

B. Alegaciones esgrimidas luego del proceso de convalidación

10. **Luis Javier Bustos Aguilar** no presentó argumento alguno respecto de las actuaciones de la Asamblea Nacional con el objeto de subsanar las omisiones detectadas en la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado.
11. El **IESS** solicitó a la Corte Constitucional “[...] *que se ratifique el criterio ya emitido en sentencia y ante la imposibilidad de los órganos legislador y colegislador de subsanar los vicios formales se declare la inconstitucionalidad por la forma*”², con fundamento en las siguientes alegaciones:
- 11.1. En el procedimiento de convalidación legislativa, el **IESS** presentó oportunamente el informe técnico actuarial sobre el régimen especial de jubilación para los docentes, el mismo que fue analizado por la Asamblea Nacional para concluir que no se debía crear este nuevo régimen.
- 11.2. La Asamblea Nacional habría modificado el artículo 12 de la ley reformativa (en lo relativo al nuevo art. 10.t), eliminando el régimen especial de jubilación y habría derogado las disposiciones reformativas a la Ley de Seguridad Social.
- 11.3. Todos los legitimados pasivos de la causa N.º 34-21-IN considerarían que las normas impugnadas “ *fueron creadas sin base actuarial sin base técnica, jurídica y sin el financiamiento previo por lo que son inconstitucionales* ”³.
12. La **Asamblea Nacional** solicitó que esta Corte declare la constitucionalidad de las disposiciones relativas al aumento salarial de los docentes del Sistema Nacional de Educación en atención al proceso deliberativo en el cual participaron los gremios de maestros y expertos económicos. Además, la Asamblea sostiene que el alza salarial del magisterio se financiaría con ingresos petroleros adicionales, nuevos ingresos fiscales, el restablecimiento del presupuesto para educación y deuda pública.
13. Por otro lado, en cuanto al régimen especial de jubilación, se verifica que la Asamblea Nacional concluyó que no era pertinente “*generar una jubilación especial a los docentes del Sistema Nacional de Educación*”⁴.
14. La **Presidencia de la República** solicitó a esta Corte que declare la inconstitucionalidad de la ley impugnada por la forma, pues a su criterio “*la transgresión declarada a los*

² Audiencia pública llevada a cabo el 12 de mayo de 2022.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, hoja 30.

*artículos 286, 287, 368 y 369 de la Constitución de la República se mantiene*⁵. La pretensión se fundamenta en los siguientes argumentos principales:

- 14.1.** Los textos subsanatorios transgreden el artículo 135 de la Constitución porque, a pesar de aumentar el gasto público, no provienen de la iniciativa del presidente de la República.
- 14.2.** Los textos subsanatorios son contrarios a la sostenibilidad fiscal (art. 286 de la Constitución) y a la regla de trámite legislativo que establece que en procesos de formación de leyes que aumenten el gasto público se debe contar con un análisis de factibilidad financiera en el que se identifiquen las fuentes de financiamiento (art. 287 de la Constitución) porque:
 - 14.2.1.** No se habría contado con el dictamen establecido en el artículo 74.15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. De hecho, el oficio N.º MEF-MINFIN-2022-0072-O 11, de febrero de 2022, habría concluido que: *“Los ingresos corrientes vigentes que financian al Presupuesto General del Estado son insuficientes para cubrir esta nueva obligación propuesta”*⁶.
 - 14.2.2.** Las fuentes de financiamiento identificadas por la Asamblea Nacional no son permanentes.
- 15.** La **Procuraduría General del Estado** solicita a esta Corte que “[...] *se sirva expedir sentencia dentro del presente caso, en lo que más se sujete a la norma constitucional*”⁷. Además, formuló los siguientes argumentos:
 - 15.1.** La Asamblea Nacional habría “[...] *eliminado el régimen de jubilación especial*” de conformidad con el informe técnico presentado por el IESS, “[...] *con lo que efectivamente ya no existiría la inconstitucionalidad de la norma respecto de la seguridad social determinada en los arts. 368 y 369 de la CRE*”⁸.
 - 15.2.** Las disposiciones relativas al aumento generalizado de remuneraciones de los docentes contravienen el artículo 286 de la Constitución porque no se contó con un análisis de factibilidad financiera favorable por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Se añade que las supuestas fuentes identificadas por la Asamblea Nacional con el fin de financiar el aumento al gasto público no son permanentes.

⁵ Escrito presentado el 9 de mayo de 2022.

⁶ Ibídem.

⁷ Escrito presentado el 13 de mayo de 2022.

⁸ Ibídem.

D. Audiencia pública

16. El 12 de mayo de 2022 se realizó la audiencia pública telemática en el caso N.º 32-21-IN y acumulado (34-21-IN), convocada mediante providencia dictada el 4 de mayo de 2022, de forma simultánea con una audiencia en el caso 2-22-OP. A esta diligencia, como legitimados activos, comparecieron: **a)** Daniel Ruiz, en representación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); **b)** Manuel Medina, Daniel Ruiz y Edgar Lagla en representación de la Asamblea Nacional; **c)** Fabián Pozo, Joaquín Ponce, Yolanda Salgado y Olga Núñez en representación de la Presidencia de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas; **d)** Karola Samaniego, en representación de la Procuraduría General del Estado. Por otra parte, en calidad de *amici curiae* comparecieron a la audiencia las siguientes personas: **e)** César Pila Manosalvas en representación del Frente 13 de abril; **f)** Laura Isabel Vargas Torres y Ángel Plutarco Orna Peñafiel en representación de la Unión Nacional de Educadores; **g)** Héctor Javier Rojas García en representación del Consejo de Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos y de la Naturaleza del Guayas; **h)** José Fabián Terán Tito en representación de la Unión de Educadores Municipales del Distrito Metropolitano de Quito; **i)** Willans Vinicio Basantes Lasiquiza y Patricio Camacho en representación de la Federación de Barrios de Quito D.M.; **j)** Carlos Fernando Castellanos en representación del Frente Popular de Pichincha y Nelson Armando Erazo Hidalgo en representación del Frente Popular Nacional; **k)** Geovanni Javier Atarihuana Ayala en representación de Unidad Popular; **l)** Cristina Cachaguay Obando y Roxana Palacios en representación de Mujeres por el Cambio; **m)** Johanna Echeverría en representación de la Asociación de Profesionales por el Bienestar y la Orientación Educativa del Ecuador “PROMESA”; y, **n)** Eduardo José Medina Mazzini en representación de la Confraternidad de Abogados Jaime Hurtado González⁹. A pesar de haberse inscrito y haber sido notificados para la realización de la audiencia, no comparecieron a la misma las siguientes personas: **o)** Luis Javier Bustos Aguilar; y, en calidad de *amici curiae*: **p)** Héctor Bohórquez

⁹ Además, presentaron escritos en calidad de *amicus curiae* las siguientes personas: Geovanni Javier Atarihuana Ayala, Mery Segunda Zamora García y Sebastián Cevallos Vivar, en representación de “Unidad Popular”; Isabel Vargas Torres, en representación de la “Unión Nacional de Educadores”; Gabriela Bermeo Valencia, Vanessa Bósquez Salas y Santiago Castillo Mafla, en representación del colectivo “EmputeEC”; Isabel María Enríquez Jaya, asambleísta de Zamora Chinchipe; Ángel Sánchez Zapata, en representación de la “Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres-CEOSL”; Dina Farinango Quilumbaquin, asambleísta por Pichincha; César Pila Manosalvas, en representación del “Frente Docente 13 de abril”; José Fabián Terán Tito, en representación de la “Unión de Educadores Municipales”; Willians Basantes Lasiquiza, en representación de la “Federación de Barrios de Quito”; Salvador Quispe Lozano, asambleísta nacional; Raúl Estupiñán Tello Benalcázar, por sus propios derechos; Manuela Picq, por sus propios derechos; César Alarcón, Eduardo Medina y Pedro López, por sus propios derechos; David Rosero Medina, consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Constitucional; Nelson Erazo Hidalgo, en representación del “Frente Popular”; Edgar Isch López, Fiaban Carrión Jaramillo y Cecilia Jaramillo, por sus propios derechos y Carlos Rodríguez Arboleda, en representación del “Colectivo Aprendamos a Educar”; Skarleth Lisbeth Tamayo Verdesoto, en representación de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador; Mireya Katherine Pazmiño Arregui, asambleísta de Bolívar; Luis Almeida Morán, asambleísta nacional; Justin Sebastián Sánchez Paredes y Estefanía Mercedes Sánchez Paredes, por sus propios derechos; Carlos Castellanos Ballesteros, en representación del “Frente Popular de Pichincha”; Héctor Javier Rojas García, en representación del Consejo de Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo del Guayas.

Guerrero en representación del Magisterio en Marcha; **q)** Ángel Eduardo Sánchez Zapata en representación de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres; y, **r)** Gabriela Bermeo Valencia, Vanessa Bósquez Salas y Santiago Castillo Mafla en representación de El Empute.

II. Competencia

17. El artículo 117 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales (en adelante, “LOGJCC”), respecto de la posibilidad de subsanar vicios de forma establece lo siguiente:

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. Subsano el vicio o vencido el plazo, la Corte Constitucional procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto, cuando a ello hubiere lugar.

18. En virtud de esta disposición, cuando la Corte verifica, en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, la existencia de vicios de procedimiento que puedan ser subsanados, debe ordenar su devolución a la autoridad de la que emanó, para que, dentro del plazo que la Corte determine, haya la oportunidad de enmendar el vicio.
19. Además, en estos casos, la Corte debe emitir un segundo pronunciamiento en el que se decida sobre la constitucionalidad del acto impugnado, en función de las actuaciones efectuadas para subsanar el vicio y del plazo otorgado.
20. En el presente caso, como se señaló en los párrafos 3.2, 3.3 y 4 *supra*, la Corte estableció un plazo para sanear los vicios de forma identificados y la Asamblea Nacional ejecutó actos para subsanarlos. Por lo tanto, en virtud del artículo 117 de la LOGJCC, este Pleno es competente para emitir un segundo pronunciamiento sobre la constitucionalidad del acto impugnado.

III. Cuestión previa

21. Previo a examinar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en este caso, se verifica que, ante la oportunidad de subsanar el vicio identificado por esta Corte respecto del régimen especial de jubilación para los docentes –ver párr. 3.2. *supra*–, la Asamblea Nacional “[...] no consider[ó] pertinente generar una jubilación especial a los docentes del Sistema Nacional de Educación”¹⁰, principalmente, por los siguientes motivos:

¹⁰ “Informe para segundo debate de textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural ordenada por la Corte Constitucional”.

- 21.1.** El “Informe actuarial sobre el impacto de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural publicado en el Suplemento del Registro Oficial nro. 434 de 19 de abril de 2021, en el fondo del Seguro de IVM del IESS” determina que no existen las reservas necesarias para financiar esta nueva prestación, lo que ocasionaría una afectación al seguro de salud y al seguro de invalidez, vejez y muerte.
- 21.2.** Los maestros no presentan una siniestralidad mayor que la población en general.
- 21.3.** Los departamentos técnicos de organismos internacionales recomiendan “[...] evitar la fragmentación de las poblaciones y la creación de prestaciones diferenciadas sin el adecuado sustento técnico ni financiamiento, ya que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social Universal”¹¹.
- 22.** En consecuencia, la Función Legislativa emitió los “Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional” que incluyen las “Disposiciones Derogatorias a la Ley de Seguridad Social”, relativas al régimen especial de jubilación del Magisterio Nacional. Además, en su artículo 1, ratificó la aplicación del régimen general de jubilación, de la siguiente forma:

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural	Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, ordenado por la Corte Constitucional
Artículo 12.- Reemplácese el artículo 10 con el siguiente texto: Art. 10.- Derechos.- Las y los docentes del sector público tienen los siguientes derechos: t. Acogerse al beneficio de la seguridad social con 30 años de aportaciones y sin límite de edad. Así mismo serán beneficiarios de todos los demás derechos, beneficios y prestaciones de la seguridad social, incluyendo los incentivos por jubilación establecidos en Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley de Seguridad Social;	Artículo 1. Sustitúyase el artículo 10 letra t, con el siguiente texto: “t. Acogerse al beneficio de la seguridad social en los términos establecidos en la Ley de Seguridad Social y ser beneficiarios de todos los demás derechos y prestaciones de la seguridad social, incluyendo los incentivos por jubilación establecidos en Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley de Seguridad Social en apego a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación;”

Elaboración: Corte Constitucional del Ecuador

¹¹ Ibídem.

23. Por tanto, la Asamblea Nacional aprobó disposiciones para dejar sin efecto el régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación.
24. Lo propio ocurre con las normas relativas a los ascensos automáticos, dado que, ante la oportunidad concedida por esta Corte de subsanar los vicios formales de las disposiciones transitorias vigésimo séptima y cuadragésima primera –ver párr. 3.3. *supra*–, la Asamblea Nacional resolvió derogar las mencionadas disposiciones en los *textos subsanatorios*.
25. Asimismo, realizada una revisión sobre los efectos del artículo y disposiciones impugnadas, la Corte no advierte que puedan tener efectos ultra-activos, es decir, posteriores a su derogatoria.
26. En conclusión, dado que se aprobaron disposiciones para dejar sin efecto, tanto el régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación, como las normas relativas a los ascensos automáticos, y tomando en cuenta que estas normas no pueden producir efectos ultra-activos, el control constitucional requerido en las demandas de esta causa respecto de este régimen actualmente carece de objeto y, por lo tanto, no puede proseguir el examen de constitucionalidad.

IV. Planteamiento y resolución del problema jurídico

27. En atención a lo señalado en el párr. 3.3. *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **Una vez concluido el trámite de subsanación de la ley impugnada, el procedimiento de aprobación de las disposiciones relativas al aumento de remuneraciones de los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió los artículos 286 inciso primero y 287 de la Constitución, relativos al principio de sostenibilidad fiscal y a la regla de trámite legislativo, porque las mentadas disposiciones implicarían la creación de obligaciones financiadas con recursos públicos que no habrían previsto sus fuentes para su financiamiento?**
28. En el primer pronunciamiento emitido por esta Corte –párrs. 113, 114 y 115 de la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado– se estableció lo siguiente:

*[Se] 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 [...] 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 [...]. 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 [...].

29. Así, ante la oportunidad concedida por esta Corte de subsanar los vicios formales, la Asamblea Nacional aprobó los “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*”. Estas nuevas disposiciones modifican, por un lado, la nueva escala salarial de los docentes del Sistema Nacional de Educación (que se equipararía a la escala de remuneraciones del sector público, estableciendo como piso de la misma, la remuneración de un servidor público 1) y concediendo al Ejecutivo noventa días para realizar la equiparación salarial –artículos 2, 3, 4, 6 y 7–.
30. Corresponde, entonces, analizar si el procedimiento de convalidación legislativa de la ley impugnada ha omitido o no el cumplimiento de la referida regla de trámite legislativo. Para ello, en primer lugar, se verifica que las modificaciones realizadas a las disposiciones impugnadas aumentan el gasto público.
31. Al respecto, en la sentencia N.º 32-21-IN/21 y acumulado se estableció el siguiente parámetro de control de constitucionalidad: la exigencia de deliberar seriamente sobre un proyecto de ley que incrementa el gasto público, en el sentido de que tal deliberación debe basarse en un análisis de factibilidad financiera, el que, a su vez, debe incluir estos dos elementos: (i) “*identificar el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas*” y (ii) la “*identific[ación] reflexiva [de] las fuentes para su financiamiento*”, correspondiendo a la Corte verificar, únicamente, su *plausibilidad*¹².
32. Así las cosas, en el dictamen N.º 2-22-OP/22, la Corte Constitucional, al conocer y analizar “[...] *si en el proceso de aprobación de los textos subsanatorios [artículos 2, 3, 4, 6 y 7] se han trasgredido o no los artículos 286 y 287 de la Constitución*”¹³, mediante un nivel de *escrutinio intermedio*¹⁴ de la aplicación del mencionado parámetro de control de constitucionalidad, estableció, lo siguiente:

45.2. Por otro lado, en el informe de segundo debate, la Asamblea Nacional afirmó que el impacto fiscal “[...] es mucho menor al indicado por el Ministerio de Finanzas en su informe [y que el valor correcto] asciende a un aproximado de 630 millones de dólares [anuales]”.

45.3. Finalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas, una vez aprobado el proyecto por la Asamblea, específicamente el 31 de marzo de 2022, remitió el oficio N.º MEF-MINFIN-2022-0182-O al subsecretario de asuntos regulatorios de la Presidencia de la República, en el que concluyó que “[...] el impacto presupuestario [...] asciende a USD 496.004.106,96 [anuales]”.

46. Partiendo de lo anterior, esta Corte verifica que, para aprobar las disposiciones impugnadas, la Asamblea Nacional calculó su impacto fiscal a partir de los medios a su

¹² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 2-22-OP/22, párrafo 44.

¹³ *Ibidem*, párrafo 39.

¹⁴ *Ibidem*, párrafos 37 y 38.

alcance (de ella no depende el órgano rector de las finanzas públicas), con lo que dio cumplimiento al parámetro de “deliber[ar] seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas”, indicado en el párr. 44 supra. Esto, a pesar de la insuficiente colaboración de la Función Ejecutiva; quien, como se señala en el párrafo anterior, solo realizó dicha estimación una vez aprobados los textos por la Asamblea Nacional.

47. Cabe resaltar que ambas estimaciones (mencionadas en los párrs. 45.2 y 45.3) establecen una reducción de aproximadamente un 75% del impacto en relación a las reformas originalmente aprobadas, lo que da cuenta del esfuerzo de la Asamblea Nacional para adaptar las demandas sociales con los límites que imponen las finanzas públicas.

48. Por otro lado, en el procedimiento de subsanación legislativa, luego de un proceso deliberativo en el que intervinieron los representantes de los docentes y expertos económicos, la Asamblea Nacional identificó las siguientes fuentes de financiamiento para la nueva escala salarial del Magisterio: (i) el aumento del precio del barril del petróleo; (ii) los nuevos ingresos fiscales; (iii) el restablecimiento del presupuesto para educación en el Presupuesto General del Estado, de conformidad con el mandato constitucional; y, (iv) la deuda pública.

49. Es decir, en el procedimiento de subsanación se cumplió también el parámetro de “identific[ar] reflexivamente las fuentes para su financiamiento”, indicado en el párr. 44 supra.

50. Por las razones indicadas, en opinión de esta Corte, el análisis de factibilidad financiera que realizó la Asamblea Nacional, considerando además sus límites institucionales y técnicos, es al menos plausible, como lo exige el nivel de escrutinio medio de la sostenibilidad fiscal.

- 33.** En el mismo sentido, en el mencionado dictamen N.º 2-22-OP/22, respecto de la alegación del presidente de la República sobre el tipo de fuentes de financiamiento identificadas por la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional señaló lo que sigue:

52. Respecto de las fuentes identificadas por la Asamblea Nacional, el presidente de la República mencionó que, al no ser permanentes, no podrían financiar un egreso permanente, como lo son las remuneraciones del magisterio, además de señalar que los nuevos ingresos a la caja fiscal por las reformas tributarias se destinarán a otros fines.

53. Respecto de las fuentes (i) y (iv), identificadas en el párrafo 48 supra [aumento del precio del barril del petróleo y deuda pública], la Asamblea Nacional reconoce que no son un ingreso permanente; sin embargo, pretende que se aplique la excepción establecida en el artículo 286 de la Constitución, relativa a la posibilidad de cubrir egresos permanentes del sector educación con ingresos no permanentes, dado su carácter prioritario. Por lo que la Asamblea Nacional sustenta la determinación de estas fuentes no permanentes sobre la base de una norma constitucional que, en principio, no lo prohíbe.

54. Pero, más importante aún, esta Corte no constata la alegación de la Presidencia de la República respecto de los referidos ingresos tributarios, mismos que podrían constituir una fuente permanente de ingresos fiscales. Al respecto, el argumento de la Presidencia de la República no puede prevalecer por ser excesivamente genérico: se afirma que dichos recursos estarían destinados a otros fines, pero no se determina en qué monto y a qué

sectores, ni tampoco la posibilidad y consecuencias de eventuales reasignaciones de recursos fiscales.

55. De hecho, si la Función Ejecutiva hubiese actuado de forma adecuada, habría emitido un informe que permita verificar si sus afirmaciones son ciertas o si las propuestas de la Asamblea eran viables; sin embargo, a falta de más elementos de juicio, en este aspecto – el relativo a las fuentes de financiamiento –, esta Corte concluye que la plausibilidad del análisis de factibilidad financiera realizado en los debates legislativos, en orden a mantener una deliberación seria sobre el proyecto de ley, no ha sido desvirtuada por la objeción presidencial y, por lo tanto, no han sido transgredidas las normas contenidas en los artículos 286 y 287 de la Constitución.

- 34.** Por consiguiente, a juicio de esta Corte, resulta por lo menos plausible asumir que en el proceso de aprobación de los artículos 2, 3, 4, 6 y 7 de los textos subsanatorios, se deliberó seriamente sobre las disposiciones que incrementan el gasto público porque se identificó *el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas, así como las fuentes para su financiamiento.*
- 35.** En conclusión, se descarta la examinada inconstitucionalidad en el proceso de formación de las disposiciones relativas al aumento de remuneraciones de los docentes del sistema nacional de educación, una vez efectuado el procedimiento de convalidación.

V. Decisión

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:

- a.** Desestimar los cargos de inconstitucionalidad por la forma dirigidos en contra de los artículos 113, 116 y las disposiciones transitorias vigésima sexta, trigésima segunda y trigésima tercera de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021, disposiciones modificadas tras el respectivo proceso de convalidación, por los arts. 2, 3, 4, 6 y 7 de los “*Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional*”, en virtud de la subsanación legislativa efectuada acorde al artículo 117 de la LOGJCC.
- b.** Rechazar, por falta de objeto –por cuanto la Función Legislativa aprobó disposiciones para dejarlas sin efecto–, los cargos de inconstitucionalidad por la forma del artículo 12 (en lo relativo al nuevo artículo 10 letra t), de las disposiciones reformatorias segunda, tercera y cuarta y de las disposiciones transitorias vigésima séptima y cuadragésima primera de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021.

c. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien manifestó lo siguiente: “*En el caso 32-21-IN, yo voté en contra, en consecuencia ahora voy a votar salvado siguiendo la misma línea pasada*”; en sesión extraordinaria de jueves 21 de julio de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL