

SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Juez Ponente: Alí Lozada Prado

Caso No. 32-21-IN y acumulado

ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS, Procurador Judicial de la abogada Esperanza Guadalupe Llori Abarca, Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, conforme se desprende de la escritura pública de poder especial y Procuración Judicial que adjunto. Dentro de las Acciones Públicas de Inconstitucionalidad planteadas por el ciudadano Luis Javier Bustos y por el procurador judicial de la Directora General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, encontrándome dentro del término legal concedido para el efecto, comparezco ante su autoridad con la presente contestación que la fundamento en los siguientes términos:

I

DISPOSICIONES LEGALES IMPUGNADAS

Los legitimados activos demandan se declare la inconstitucionalidad por la forma de la totalidad de la ley; y, por el fondo, impugnan la constitucionalidad de los artículos 8, 9, 12, 20, 61, 113, 116 y 117; la disposición general primera; las disposiciones transitorias primera, quinta, sexta, décima novena, vigésima primera, vigésima sexta, vigésima novena, trigésima, trigésima quinta y trigésima novena; y, las disposiciones reformativas primera, segunda, tercera y cuarta, de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (en adelante, “ley impugnada”) publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 434 de 19 de abril de 2021.

II

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS

En las demandas de inconstitucionalidad se alega que las disposiciones jurídicas impugnadas vulneran las disposiciones Constitucionales contenidas en los artículos 3.1, 11, 11 núm. 2, 3, 4, 6), 8), 9), 34, 35, 66.2, 66. núm. 4, 82, 135, 136, 137, 225, 227, 228, 229, 283, 284, 285, 286, 287, 292, 294, 295, 303, 367, 368, 369, 370, 371 y 372.

III

**ARGUMENTACIÓN SOBRE LA PRESUNTA
INCONSTITUCIONALIDAD**

El accionante señor Luis Javier Bustos, señaló que la ley impugnada vulnera el artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), “(...) *por no haber contado con la iniciativa del presidente de la República, sino con la de la asambleísta Andrea Yaguana*

Echeverría, cuando el contenido de la referida ley implica un aumento del gasto público (...)”.

Además señala que los artículos 8, 9, 12, 20, 61, 113, 116 y 117; la disposición general primera; las disposiciones transitorias primera, quinta, sexta, décimo novena, vigésima primera, vigésima sexta, vigésima novena, trigésima y trigésima quinta; y las disposiciones reformativas primera, segunda, tercera y cuarta vulneran los artículos 283, 284, 285, 286, 287, 292, 294, 295, 368 y 369 de la Constitución “(...) *por cuanto crean prestaciones sociales que no están financiadas, lo que “amenaza gravemente la sostenibilidad de la seguridad social en el Ecuador” por cuanto aumenta la remuneración básica de maestros “en un 42% de su salario y la quiebra del sistema de pensiones por erogaciones que superan los \$6.000 millones de dólares”.* Además, se sostiene que la ley impugnada no contó con la certificación de existencia de fondos para el financiamiento de las erogaciones nacidas de aquella; y que el Informe Técnico No. MEF-SPF-SP-2021-039 de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas muestra que no existe presupuesto para todos los gastos creados por la ley impugnada. También se afirma que dicha ley vulnera el principio de sostenibilidad fiscal y que se omitió la obligación de contar con un estudio actuarial actualizado y específico como se estableció en la sentencia No. 83-16-IN/21 (...)

Por otro lado señala que las normas impugnadas disposición general primera, disposiciones reformativas primera, segunda, tercera y cuarta y la disposición transitoria primera vulneran los artículos 136, 225, 227, 228, 229, 292, 294 y 295 de la CRE, puesto que dichas disposiciones, se refieren a tres materias distintas, financiera, laboral y educativa; que en materia financiera, la ley impugnada ordena incrementar anualmente el gasto público, modificando el Presupuesto General del Estado; en materia laboral las disposiciones impugnadas cambian las condiciones laborales del servicio público, de manera diferenciada para docentes, y cambia el régimen de seguridad social de ciertos servidores. En materia educativa se establece que el objeto de la ley es reglar al Sistema Nacional de Educación.

Para concluir, señala que el artículo 8 de la Ley impugnada es discriminatoria, porque crea tratos diferenciados y preferentes, “(...) *como la garantía de capacitación, para una clase particular de servidores públicos (...)*”.

En el caso acumulado, el accionante doctor Álvaro Galarza Rodríguez procurador judicial de la directora general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, señala sobre la fundamentación de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por razones de forma, lo siguiente:

No se observó el procedimiento para la expedición de las disposiciones reformativas; desde la presentación del proyecto de ley no se siguió el trámite constitucional para la incorporación de textos, y otros en la Comisión respectiva para su tratamiento, tampoco en el seno de la Asamblea Nacional; además refiere que los informes de primer y segundo debate en la forma y fondo carecen de fundamentos y exposición de motivos, sobre: “(...) *i) la necesidad de*

crear una nueva prestación de jubilación especial de las y 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, violentando el Art. 136 de la Constitución de la República (...)”

Precisa que no se contó con la aprobación y aval del Ministerio de Finanzas y el IESS, para determinar su financiamiento, vulnerando de esta manera los artículos 287 y 369 de la Constitución de la República.

Además, señala que las disposiciones impugnadas, no guardan concordancia con la temática del proyecto, no ha existido debate y discusión de los legisladores, no hay constancia de aquello en las actas correspondientes, violentando el procedimiento de aprobación de la ley previsto en la Constitución de la República, y por lo tanto el derecho a la seguridad jurídica.

No existe observancia del principio de unidad de materia porque aparte de tratarse sobre el derecho a la educación se incorporaron reformas relativas a la seguridad social, siendo materias diferentes.

Además menciona que *“(...) lo propuesto en el texto de reforma del proyecto referido, es una jubilación especial en favor de los docentes del Sistema Nacional de Educación; misma, que contempla requisitos de edad y número de imposiciones que la Ley de Seguridad Social vigente no considera, y, sobre la cual, no se han efectuado estudios actuariales que permitan evaluar el impacto en la sostenibilidad del fondo (...)*”

La entidad accionante, fundamenta sus pretensiones de inconstitucionalidad por el fondo de esta manera:

Con la emisión de las disposiciones impugnadas, se modifica la fuente de financiamiento para las *prestaciones de jubilación especial de las y los docentes del Sistema Nacional de Educación y para el financiamiento de las distintas prestaciones que se ofrecen a los beneficiarios y beneficiarias del sistema a través del fondo de pensiones*” de esta manera se altera la configuración constitucional de este rubro, conforme señala el artículo 372 de la Constitución de la República.

Señala que se trasgredió el principio de sostenibilidad previsto en los artículos 368, 369 de la Constitución debido a que: *“(...) No existió ningún informe del Ministerio de Finanzas que estudie de manera específica el costo fiscal de las reformas que se discutían, ni el impacto en sus fuentes de financiamiento, así como en la fijación de sus requisitos mínimos de otorgamiento como número de aportaciones y límite de edad para acceder a la nueva prestación y la fijación de su cuantía (...)*”.

Además, afirma que se ha vulnerado el principio de no regresividad previsto en el artículo 11 de la Constitución de la República, en lo que respecta al derecho a la seguridad social de los afiliados y principalmente de los jubilados del IESS, en razón de que se crea una jubilación

especial sin financiamiento, sin considerar el principio de sostenibilidad, poniendo en riesgo de esta manera se pueda cumplir con las prestaciones futuras de jubilación que el IESS debe otorgar.

Menciona que la norma es discriminatoria porque determina cumplimiento de requisitos diferentes, en lo concerniente a la edad y tiempo de aportaciones, muy por debajo de los requisitos mínimos para el resto de afiliados, para acceder al beneficio de jubilación, atentando así el artículo 11.2 de la CRE.

Señala que se crea un régimen especial de jubilación para las y los docentes del Sistema Nacional de Educación con relación al resto de afiliados del Seguro General Obligatorio.

IV

PRETENSIÓN DE LOS ACCIONANTES

Los accionantes, interponen acción de inconstitucionalidad por razones de fondo y de forma, en contra de disposiciones de orden legal, sobre las que demandan el control formal y material del máximo órgano de control constitucional.

V

ANÁLISIS DE LA DEMANDA

Corresponde en esta acción de control abstracto, garantizar que los principios constitucionales, se encuentren respetados, observados y ajustados en la normativa impugnada, corrigiendo de ser necesario cualquier distorsión, por la vía de la supresión o corrección normativa observada o por el contrario, ratificando la convencionalidad y constitucionalidad de las normas impugnadas, precautelando en todo momento la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

Requisito básico de toda acción pública de inconstitucionalidad, contenido expresamente en el artículo 79.5.b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es señalar con “*argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por qué considera existe una incompatibilidad normativa*” con las “*disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance*” (art. 79.5.^a). En las acciones analizadas, los legitimados activos se limitan a enlistar una serie de partes normativas, que consideran están en contradicción con la Constitución.

Frente a la presente demanda planteada corresponde demostrar y recalcar la constitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas y, consecuentemente, el desacierto de los legitimados activos.

5.1.- Garantía del Derecho a la Educación y su relación con la formulación de normas:

El artículo 26 de la Constitución de la República, sobre el Derecho a la Educación establece:

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

Para el análisis jurídico del caso, es importante señalar que la Constitución de la República en el artículo 26 tutela el Derecho a la Educación en dos dimensiones y ámbito, el primero en razón del reconocimiento de un derecho elevado a categoría constitucional, con jerarquía normativa superior, e indiscutible, y en otra generando un imperativo para el Estado, imponiendo que este es un deber ineludible e inexcusable, y que por tanto tiene que ser garantizado para su realización y satisfacción.

En este sentido, y ampliando este concepto incluso la Constitución en pro de la tutela de este derecho, establece en el artículo 3.1 que es un deber primordial del Estado garantizar *en particular* entre otros, el derecho a la educación, debido a su importancia para el cumplimiento de fines sociales.

La educación constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, conforme así señalan los artículos 26 y 286 de la Constitución de la República.

La Corte Constitucional, en sentencia No.154-14-SEP-CC, del 7 de octubre de 2014, ha señalado:

*“Por una parte, el Estado garantizará la estabilidad del personal docente, que se fundamenta en el derecho que tienen ellos a conservar su puesto de trabajo de forma estable la relación laboral; en tal virtud, no se les declarará cesante antes que adquirieren su derecho a la jubilación universal con la excepción de la existencia de causas laxativamente señaladas por la ley. (...). No obstante, será la expedición de una ley la que se encargue de regular el procedimiento a seguir con respecto a la Carrera docente y el escalafón, la misma que tendrá como objetivo la implementación de un sistema nacional de evaluación que establezca el desempeño y los salarios del personal docente en aras de lograr su estabilidad laboral.”*¹

1 Sentencia de la Corte Constitucional No.154-14-SEP-CC

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 13 numeral 1 determina:

“(...) Artículo 13.- 1.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. (...)”.

Además la norma establecida en este Instrumento Internacional de DDHH, complementa que para la garantía del derecho a la educación, es indispensable la accesibilidad sin distinción alguna.

Continuando con esta revisión de la Educación como Derecho en los Tratados e Instrumentos Internacionales de DDHH, la Convención de los Derechos del Niño en sus artículos 28 y 29 señala, la necesidad de:

Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos (...) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad

La Asamblea Nacional, en observancia de las sentencias y líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, y de Instrumentos Internacionales de DDHH, aprobó una Ley Reformatoria que tutela de mejor manera el derecho a la educación, priorizando la interculturalidad y plurinacionalidad.

En este sentido, el principio de progresividad de derechos establecido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República es trascendente, debido a que impone una obligación al legislador de carácter imperativo, desarrollar el contenido de los derechos de manera progresiva, lo que efectivamente ha sucedido con la aprobación de esta Ley Reformatoria.

La norma objeto del control de constitucionalidad, cumple con el concepto de *educación inclusiva* en razón de que amplía la visión hacia lo intercultural y plurinacional, acorde con la

diversidad del país y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades en el marco del Derecho al Buen Vivir.

Sales, Moliner y Sanchiz (2001), citados por María Montanez Torres, en su artículo “La educación como derecho en los Tratados Internacionales”, indican que:

*“(...) La Educación Intercultural Inclusiva es: Un modelo educativo que propicia el enriquecimiento cultural de los ciudadanos, partiendo del reconocimiento y del respeto a la diversidad, a través del intercambio y el diálogo, en la participación activa y crítica para el desarrollo de una sociedad democrática basada en la igualdad, justicia y solidaridad (...).”*²

Al respecto, dicha autora complementa:

*“(...) La no aceptación de la diversidad es una cuestión discriminadora y diferenciadora de origen social, que demanda respuestas inclusivas educativas que sean capaces de atender a toda la pluralidad del alumnado, independientemente de sus condiciones (...).”*³

Las disposiciones de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, obedecen al mejoramiento de las condiciones laborales de docentes, y educadores, por medio de salarios dignos y proporcionales a sus trabajos, además del establecimiento de un régimen de jubilación especial que incentiva la carrera docente y fortalece el sistema de educación del país, en beneficio de los estudiantes y sus derechos. Además, 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.

La Corte Interamericana de DDHH, en la Sentencia del Caso Gonzales Lluy y Otros vs. Ecuador, citando al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado:

2 Sales, A, Moliner, O, y Sanchez, M. En Montanez M. (2015). *La educación como derecho en los tratados internacionales: Una lectura desde la educación inclusiva*. Pag. 25. Recuperado el 4 de junio de 2021 de <file:///C:/Users/Mario/AppData/Local/Temp/Dialnet-LaEducacionComoDerechoEnLosTratadosInternacionales-5307824.pdf>

3 Montanez, M. (2015). *La educación como derecho en los tratados internacionales: Una lectura desde la educación inclusiva*. Pag. 256. Recuperado el 4 de junio de 2021 de <file:///C:/Users/Mario/AppData/Local/Temp/Dialnet-LaEducacionComoDerechoEnLosTratadosInternacionales-5307824.pdf>

“(...) El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que para garantizar el derecho a la educación debe velarse por que en todos los niveles educativos se cumpla con cuatro características esenciales e interrelacionadas: i) disponibilidad, ii) accesibilidad, iii) aceptabilidad y iv) adaptabilidad:

*a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, **docentes calificados con salarios competitivos**, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.*

b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos m[á]s vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos [...];

ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza [...].

d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados. (...)”⁴

La Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, cumple con estos parámetros, docentes con salarios proporcionales, adaptabilidad física para personas con

4 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso Gonzales Lluy y otros vs Ecuador sentencia de 1 de septiembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

discapacidad, tecnología, equipamiento. Por lo tanto, desarrolla y profundiza los derechos, obligaciones, responsabilidades y garantías constitucionales en el ámbito educativo.

5.2.- Reconocimiento y tutela de la Igualdad Material:

Sobre este derecho constitucional, los accionantes refieren que existe trato discriminatorio debido a que la Ley establece *garantía de capacitación, para una clase particular de servidores públicos* e incluso prevé el cumplimiento de requisitos diferentes, en lo concerniente a la edad y tiempo de aportaciones para docentes, muy por debajo de los requisitos mínimos para el resto de afiliados para acceder al beneficio de jubilación; este análisis en definitiva no contiene los fundamentos necesarios ni las motivaciones constitucionales suficientes para que sea considerado como discriminatorio, ni menos aún inconstitucional.

La igualdad no significa inexistencia de trato diferenciado. El Derecho constitucional considera la discriminación positiva como elemento para igualar las condiciones entre iguales y para equiparar condiciones entre diferentes. La Constitución de la República antes de considerar derechos y garantías, estructura responsabilidades, única vía para conformar el Estado, en función de la organización, trabajo, aporte de sus conciudadanos, para sobre aquello generar derechos en cuanto tiene que ver con los servicios públicos.

Al respecto, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, reconoce la igualdad material, en este sentido:

“(...) Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (...)”

Acotando lo señalado, la Corte Constitucional haciendo un análisis y desarrollo de este derecho, en sentencia No. 344-16-SEP-CC, caso No. 1180-10-EP, citando a la sentencia No. 002-13-SEP-CC precisó:

“(...) Es importante resaltar que la Constitución de Montecristi marca una distinción entre igualdad formal y material, lo que constituye un avance importante del Estado constitucional de derechos y justicia que pretende expandir el contenido tradicional de la igualdad en sentido formal a fin de que aquella no solo busque proporcionar un trato igual a los iguales, sino también, conceder un trato desigual a los desiguales, de manera que se considere las diferencias legítimas que existen entre las personas dadas sus condiciones reales de existencia y que justifican un tratamiento jurídico diferente,

con la finalidad de alcanzar una equiparación real de oportunidades y acceso a todos los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución.

En este sentido, la Corte Constitucional señaló mediante la sentencia No. 002-13-SEP-CC, que: "Por tanto, el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones... (...)"⁵

Complementando, es preciso recordar que en varias sentencias constitucionales, la Corte ya se ha pronunciado en lo referente al concepto de igualdad, en la sentencia No. 002-14-SIN-CC de fecha 18 de agosto de 2014 sobre el caso 0056-12-IN y 003-12-IA acumulados, en el párrafo 2 de la página 47, explica lo pertinente:

"(...) Esta Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el concepto de igualdad no significa una igualdad de trato uniforme, sino más bien un trato igual en situaciones idénticas y un trato diferente en situaciones diversas, añadiendo que dentro del ordenamiento jurídico existen disposiciones legales cuya aplicación se ha establecido previamente para hechos fácticos y actores sociales concretos. (...)"⁶

En la sentencia No. 019-16-SIN-CC de 22 de marzo de 2016 sobre el caso 0090-15-IN, en la página 13, párrafo 2, determina;

"(...) Dentro de la configuración normativa del derecho a la igualdad nos podemos encontrar con dos dimensiones: la denominada igualdad jurídica o formal y la igualdad de hecho o material. La primera de las mencionadas hace referencia a la igualdad ante la ley, es decir una igualdad en cuanto a la configuración y aplicación de normativa jurídica, mientras que la segunda hará referencia a las particularidades de los sujetos, grupos o colectivos, quienes deben ser tratados de manera igualitaria si se encuentran dentro de circunstancias fácticas similares, prohibiéndose cualquier acto discriminatorio. (...)"⁷

En el párrafo 2 de la página 19 de la sentencia No. 16-SEP-CC, Caso 0813-13-EP, la Corte Constitucional manifestó:

"(...) [L]a igualdad formal tiene relación con la garantía de identidad de trato a todos los destinatarios de una norma jurídica, evitando la existencia injustificada de privilegios

5 Sentencia de la Corte Constitucional No. 344-16-SEP-CC, caso No. 1180-10-EP

6 Sentencia de la Corte Constitucional No. 002-14-SIN-CC de fecha 18 de agosto de 2014 sobre el caso 0056-12-IN y 003-12-IA

7 Sentencia de la Corte Constitucional No. 019-16-SIN-CC de 22 de marzo de 2016 sobre el caso 0090-15-IN

*mientras que la igualdad material se refiere a real posición social del individuo a quien va a ser aplicada la ley, con el objetivo de evitar injusticias. (...)*⁸

La igualdad formal conocida también como igualdad ante la ley, se distingue de la igualdad material o igualdad real, si bien ambos tipos de igualdad establecen la comparación de ciertas características para establecer su aplicación; difieren en los efectos, la igualdad formal se enfoca en la restricción de discriminación; mientras que, la igualdad material respeta las diferencias.

En este caso, considerando la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, queda claro que no ha existido discriminación, sino reconocimiento de la igualdad material, y observancia del principio de progresividad, considerando que la educación constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, conforme así señalan los artículos 26 y 286 de la Constitución de la República, en conclusión, la aseveración siguiente realizada por la parte legitimada activa: *“El cumplimiento de requisitos diferentes, en lo concerniente a la edad y tiempo de aportaciones para docentes, muy por debajo de los requisitos mínimos para el resto de afiliados para acceder al beneficio de jubilación”* no posee un sustento suficiente e indispensable para la declaratoria de inconstitucionalidad.

Como resultado de la facultad normativa, el legislador de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la Constitución, ha adecuado formal y materialmente la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural para salvaguardar la tutela del derecho a la educación, a través del reconocimiento de la igualdad material, aplicando el principio de progresividad de derechos constitucionales, establecido en el artículo 11 numeral 8 de la CRE.

La parte legitimada activa afirma que establecer una *garantía de capacitación para una clase particular de servidores públicos*, es discriminatoria; al respecto es importante señalar que no ha identificado cual es la norma impugnada con claridad, para poder conocer su alcance, tal cual dispone el artículo 79. 5 a) de la LOGJCC; sin embargo, realizando un análisis del texto podría referirse a la establecida en el artículo 10 literal a) de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que establece:

“(...) Art. 10.- Derechos.- Las y los docentes del sector público tienen los siguientes derechos:

a. Acceder gratuitamente a procesos de desarrollo profesional, capacitación, actualización pedagógica didáctica y metodológica, formación continua, mejoramiento pedagógico y

⁸ Sentencia de la Corte Constitucional No. 16-SEP-CC, Caso 0813-13-EP

académico en todos los niveles y modalidades, según sus necesidades y las del Sistema Nacional de Educación, los mismos que serán financiados por el Estado (...)”.

Esta argumentación es imprecisa y no tiene ningún tipo de sustento, debido a que la capacitación es fundamental en el servicio público, más aún en el sector educativo que necesita de docentes con mayor preparación y formación para la transmisión de conocimientos a sus estudiantes, además que no sólo se brinda capacitación gratuita a docentes, un ejemplo de aquello es la Función Judicial, que tiene un organismo técnico encargado de este cometido, conforme así señalan los artículos 80, 85 del Código Orgánico de la Función Judicial.

La formación y capacitación es un derecho constitucional, en este sentido, es adecuado que las leyes desarrollen el contenido normativo previsto en la Constitución de la República, el artículo 234 al respecto establece: *“El 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; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado.”*

Dicha capacitación se basa en los principios de calidad y eficiencia del servicio público. El alegar en que se está favoreciendo a un grupo específico, implicaría que los servidores públicos en ningún caso puedan ser capacitados, lo que de hecho contravendría la misma Constitución y los principios del servicio y administración pública. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Guzmán Albarracín vs Ecuador, dispuso en su acápite 245 que se identifique las medidas de capacitación al personal del ámbito educativo respecto al abordaje y prevención de situaciones de violencia sexual, en este sentido, la LOEI busca dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte IDH, de declarar su inconstitucionalidad, la Corte Constitucional estaría impidiendo que el Estado ecuatoriano cumpla con dicha sentencia.

Si bien la premisa es el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, se ha demostrado que estableciendo parámetros en razón de distintas realidades de las personas, para el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones, se puede lograr un equilibrio general sin discriminar.

Manifiestar que el deber estatal de velar por el cumplimiento de los derechos constitucionales ha sido violentado por incorporar en las normas progresividad en el derecho a la educación, resulta por demás inapropiado y consecuentemente improcedente.

5.3.- Financiamiento:

El artículo 298 de la Constitución de la República, señala:

“(...) Art. 298.- Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias. (...)”

En concordancia, tomando en cuenta el desarrollo normativo infra constitucional, los artículos innumerados 1, 2 a continuación del artículo 70 del Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señalan:

“(...) Art...- En la base de cálculo para la transferencia de las preasignaciones constitucionales, se considerará como ingresos efectivos los impuestos recaudados con: moneda en cursos legales y por obligaciones del Gobierno Central pagados con títulos del Banco Central del Ecuador, bonos, compensaciones y otros.

Art. ...- En la base de cálculo para la transferencia de las preasignaciones constitucionales, se considerará como ingreso efectivo los impuestos recaudados con: moneda de curso legal, bonos, compensaciones y otros (...).”

Es decir, en estos rubros existe una estimación sobre el presupuesto destinado al ámbito de la educación, el que puede ser modificado en virtud de la aplicación de políticas públicas que garanticen derechos, entonces no era indispensable contar con el aval y aprobación del Ministerio de Finanzas para la aprobación de la Ley en la Asamblea Nacional, tal cual señala de manera errónea la parte accionante; sin embargo, el proyecto de Ley conforme lo dispone la normativa vigente, contó con la participación de la ciudadanía y de sectores específicos, en el caso concreto, contó con la participación de los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, quienes no objetaron, ni cuestionaron el contenido de los informes para primer y segundo debate.

Al referirnos a estimaciones presupuestarias por medio de un establecimiento de un mecanismo de pre asignación, no se podría mencionar que hubo una transgresión al artículo 135 de la Constitución de la República, sobre el proponente del proyecto de Ley, debido a que no puede configurarse aumento del 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.

La parte accionante señala que los artículos 8, 9, 12, 20, 61, 113, 116 y 117; la disposición general primera; las disposiciones transitorias primera, quinta, sexta, décimo novena, vigésima primera, vigésima sexta, vigésima novena, trigésima y trigésima quinta; y las disposiciones reformativas primera, segunda, tercera y cuarta vulneran los artículos 283, 284,

285, 286, 287, 292, 294, 295, 368 y 369 de la Constitución “(...) *por cuanto crean prestaciones sociales que no están financiadas, lo que “amenaza gravemente la sostenibilidad de la seguridad social en el Ecuador” por cuanto aumenta la remuneración básica de maestros “en un 42% de su salario y la quiebra del sistema de pensiones por erogaciones que superan los \$6.000 millones de dólares”. Además, se sostiene que la ley impugnada no contó con la certificación de existencia de fondos para el financiamiento de las erogaciones nacidas de aquélla.*”

Además argumenta, que se trasgredió el principio de sostenibilidad previsto en los artículos 368, 369 de la Constitución debido a que: “(...) *No existió ningún informe del Ministerio de Finanzas que estudie de manera específica el costo fiscal de las reformas que se discutían, ni el impacto en sus fuentes de financiamiento, así como en la fijación de sus requisitos mínimos de otorgamiento como número de aportaciones y límite de edad para acceder a la nueva prestación y la fijación de su cuantía (...)*”

La Disposición Transitoria Vigésima Primera de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, al respecto menciona:

“(...) Vigésima Primera.- El 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 que garantice su funcionamiento en las entidades educativas conforme los lineamientos dispuestos en la presente Ley (...)”.

Esta norma transitoria en definitiva le otorga el carácter de cíclica a la programación para el financiamiento de las partidas presupuestarias, la que se efectuará anualmente en los siguientes cinco años por medio de la regulación dada para el efecto por el Ministerio de Economía y Finanzas, y bajo los parámetros otorgados por la Autoridad Educativa Nacional, entonces, al no existir certeza sobre el monto determinado que justifique que se haya efectuado un aumento actual del gasto público tal cual señala la parte accionante, gasto que está sujeto a un mecanismo de pre asignación, no se ha configurado violación a lo determinado en el artículo 135 de la Constitución de la República.

En este sentido, el artículo 287 de la Constitución de la República, señala: *“Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.”*

El presupuesto asignado para el sector de Educación, comprende egresos permanentes, 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.

Es importante señalar que, la Constitución de la República especifica en el artículo 286 que los egresos permanentes para educación son *prioritarios*, inclusive que aquellos podrán ser financiados con ingresos no permanentes, resaltando nuevamente la importancia de tutelar el derecho a la educación.

Ampliando este concepto, la Corte Constitucional del Ecuador sobre el mecanismo de pre asignación del gasto en este sector, la modificación presupuestaria, y su importancia por medio de la inversión pública, en Sentencia No. 37-20-IS/20 ha señalado:

*“(...) 140. Si bien no se ha identificado un incumplimiento al Dictamen No. 1-20-EE/20, la Corte Constitucional no puede dejar de observar que, **a pesar de las obligaciones constitucionales en la materia, durante el presente año una cuarta parte del presupuesto asignado a educación haya sido reducido por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.** La Corte reconoce que el Ministerio se encuentra legalmente facultado para realizar reducciones a los niveles de ingresos y gastos del Presupuesto General del Estado aprobado por la Asamblea Nacional, sin embargo, resalta que la forma en que ejerza esta facultad debe ser respetuosa de la Constitución, en particular de las disposiciones que priorizan y protegen el presupuesto asignado a salud y educación.*

*141. **La Corte considera necesario recordar que la Constitución establece una especial protección a los recursos destinados a la educación,** lo que necesariamente debe reflejarse en toda decisión presupuestaria que se adopte respecto a los recursos destinados a esta área. Así, el derecho a la educación está establecido en el artículo 3 como uno de los deberes primordiales del Estado. De acuerdo al artículo 26, constituye “un deber ineludible e inexcusable del Estado” y “una área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal”. En cuanto a los recursos que deben destinarse a la educación, el artículo 286 de la Constitución establece expresamente que los egresos permanentes para educación serán prioritarios e incluso podrán, de manera excepcional, ser financiados con ingresos no permanentes. **El artículo 298 establece una preasignación presupuestaria para educación y señala además que las transferencias correspondientes a estas preasignaciones serán predecibles y automáticas. El artículo 348 obliga al Estado a financiar la educación pública***

“de manera oportuna, regular y suficiente”. Finalmente, la disposición transitoria decimooctava señala que el Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del producto interno bruto (PIB) hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del PIB.

142. **La Constitución otorga a los recursos destinados a la educación un rol tan prioritario**, que establece incluso límites aplicables durante los estados de excepción. A la luz del artículo 165 número 2 de la Constitución, está vedado que durante un estado de excepción los fondos públicos correspondientes a salud y educación sean destinados a atender la situación que dio origen a la declaratoria. Con fundamento **en este artículo, los derechos a la salud y a la educación han sido revestidos de una especial protección constitucional** frente a las facultades extraordinarias otorgadas a la presidenta o el presidente de la República con el fin de enfrentar las situaciones en las que se fundamente el estado de excepción. Para esta Corte es claro que, bajo nuestro régimen constitucional, ni siquiera circunstancias como una agresión, conflicto armado internacional o no internacional, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural podrían justificar que los recursos destinados a la satisfacción de derechos tan básicos como la salud o la educación sean destinados a atender la situación excepcional. De hecho, durante este tipo de circunstancias es cuando el Estado debe precautelar con mayor atención que las medidas que adopte para enfrentar la emergencia no afecten los derechos a la salud y la educación, pues ello conllevaría a profundizar la brecha de desigualdad en el país. Por ello el artículo 286 de la Constitución y el COPLAFIP permiten que en circunstancias excepcionales los egresos de salud y educación sean financiados a través de ingresos no permanentes. (...)”⁹

Con el análisis del contenido de esta sentencia y de la propia normativa constitucional antes invocada, resulta determinable que la argumentación jurídica esgrimida por la parte accionante sobre la inconstitucionalidad de la analizada Ley, en relación al financiamiento de algunas prestaciones educativas es infundada.

La parte accionante, afirma también “(...) que se ha vulnerado el principio de no regresividad previsto en el artículo 11 de la Constitución de la República, en lo que respecta al derecho a la seguridad social de los afiliados y principalmente de los jubilados del IESS, en razón de que se crea una jubilación especial sin financiamiento, sin considerar el principio de sostenibilidad, poniendo en riesgo de esta manera se pueda cumplir con las prestaciones futuras de jubilación que el IESS debe otorgar (...)”.

Esta argumentación jurídica no tiene sustento alguno en lo referente al ámbito constitucional, debido a que los valores y rubros correspondientes a la seguridad social, no entran en la

9 Sentencia de la Corte Constitucional No. 37-20-IS/20

determinación del Presupuesto General del Estado, según lo determinado en el artículo 292 de la CRE, es decir son excluyentes.

Además, 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.

5.4.- Procedimiento Formal de expedición de la Ley:

El proceso legislativo en la creación de una ley, es la manifestación más sensible y auténtica de la convivencia social. El dictar la regulación normativa para el país, es un propósito extremadamente delicado, preservado perfectamente en el ordenamiento legal a lo largo de la historia democrática de un país, de tal forma que las opiniones encontradas, los criterios contrapuestos, los intereses en pugna, las pasiones encendidas, la dictadura de una mayoría, etc., puedan encontrar soluciones en el consenso o finalmente en la decisión tomada democráticamente por el órgano legislativo.

Cada una de las partes en las que se divide este proceso, se encuentran perfectamente definidas y sustentadas, que precautelan en todo momento emerja la voluntad soberana representada en los legisladores, en forma libre y transparente, sin contagios o contaminaciones que nuliten o distorsionen la voluntad legislativa.

La iniciativa legislativa (arts. 134 y 135 de la CRE; art. 54 LOFL); contenido de la propuesta legislativa (art. 136 de la CRE y art. 56 LOFL); calificación de la iniciativa legislativa por parte del Consejo de Administración Legislativa (art. 56 LOFL) asignación a la comisión legislativa permanente para que elabore los informes pertinentes (art. 56 LOFL); elaboración de parte de la comisión especializada permanente asignada del informe para primer debate, instancia en la que se recibe a la ciudadanía a fin de que ejerza su derecho a la participación; (art. 58 LOFL); primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional (art. 137 CRE y arts. 59 y 60 LOFL); elaboración de parte de la comisión especializada permanente asignada del informe para segundo debate (art. 61 LOFL); segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional (art. 137 CRE y art. 62 LOFL); remisión del proyecto de Ley aprobado en segundo debate al Presidente de la República (art. 137 CR y art. 63 LOFL); sanción del Presidente de la República sin objeción y publicación de la Ley en el Registro Oficial (art. 137 CRE y 63 LOFL); sanción del Presidente de la República con objeción total (art. 138 1er inciso CR; y art. 64 1er inciso LOFL); sanción del Presidente de la República con objeción de inconstitucionalidad (art. 139 CRE, art. 65 LOFL); sanción del Presidente de la República con objeción parcial (art. 138 2do, 3ero, 4to inciso CRE; y art. 64 2do, 3ero, 4to inciso LOFL);

publicación en el Registro Oficial cuando la Asamblea Nacional ha examinado la objeción parcial dentro del plazo, envía al Registro Oficial para su publicación (art. 138 4to inciso y Art. 64 3er inciso); publicación en el Registro Oficial cuando la Asamblea Nacional no ha examinado la objeción parcial dentro del plazo envía el Presidente de la República al Registro Oficial para su publicación (art. 138 4to inciso y art. 64 4to inciso).

El procedimiento está perfectamente normado y no admite la necesidad de interpretación por supuesta obscuridad o doble sentido.

La parte accionante, por medio del doctor Álvaro Galarza Rodríguez procurador judicial de la directora general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, señala sobre la fundamentación de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por razones de forma, que no se observó el procedimiento para la expedición de las disposiciones reformativas; según él, desde la presentación del proyecto de ley no se siguió el trámite constitucional para la incorporación de textos, y otros en la Comisión respectiva para su tratamiento, tampoco en el seno de la Asamblea Nacional; además refiere que los informes de primer y segundo debate en la forma y fondo carecen de fundamentos y exposición de motivos, sobre: “(...) i) la necesidad de crear una nueva prestación de jubilación especial de las y 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, violentando el Art. 136 de la Constitución de la República (...)”

Además, señala que las disposiciones impugnadas, no guardan concordancia con la temática del proyecto, no ha existido debate y discusión de los legisladores, no hay constancia de aquello en las actas correspondientes, violentando el procedimiento de aprobación de la ley previsto en la Constitución de la República, y por lo tanto el derecho a la seguridad jurídica.

Al respecto, el artículo 137 de la Constitución de la República señala:

Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite

La Ley Reformatoria a la LOEI, reúne más de 30 proyectos de ley que fueron presentados en la Asamblea Nacional, a partir del año 2016 al 2020; la Presidencia de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, de la época, conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispuso que por Secretaría de la Comisión se haga conocer los Proyectos de Ley, así como la unificación correspondiente 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.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se incluyó en el portal de internet de la CECCYT (*blog*) los proyectos de Ley y se procedió a su difusión por vía electrónica, a fin de que la ciudadanía que tenga interés en la

aprobación y tratamiento y que consideren que sus derechos puedan ser afectados, comparezcan ante la Comisión a exponer sus argumentos, en lo posterior estos Proyectos de Ley fueron debidamente calificados por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), esta norma se aprobó con observaciones y recomendaciones de varios conglomerados sociales; pasó por el filtro de dos debates en el legislativo; es decir, cumplió con el proceso de formación de la ley que establece la Constitución del Ecuador, incluso el Ejecutivo a través del Presidente de la República, no ejerció su potestad de objeción debido a su conformidad con el texto.

De acuerdo a la documentación adjunta sobre los informes de primer y segundo debate, se puede evidenciar que se formularon ponencias y sugerencias emitidas a través de algunas intervenciones de asambleístas, lo que permite que se genere el debate necesario en el proceso de construcción de una Ley.

Sobre la alegación de que los *informes de primer y segundo debate en la forma y fondo carecen de fundamentos y exposición de motivos*, es necesario señalar que estos informes únicamente otorgan una guía al legislador y que su carácter es de no vinculante, ya que únicamente introducen las observaciones que juzguen necesarias introducir en el Proyecto de Ley, tal cual establece el artículo 58 de la LOFL, la inconformidad con los fundamentos y exposición de motivos constantes en los informes para primer y segundo debates formulados por los asambleístas a través de las diversas comisiones que conforman el legislativo, no es fundamento suficiente para declarar por la forma la inconstitucionalidad de la Ley.

No existe en consecuencia inobservancia de la norma reglada para el procedimiento de creación de ninguna disposición contenida en la impugnada ley.

Sobre el principio de Unidad de Materia, la Corte Constitucional, para el período de transición, definió el mencionado principio como una relación de conexidad entre los aspectos reformados y la temática general de la ley. Así, estableció un criterio para verificar la intensidad de dicha relación de conexidad:

16. *Ver Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia No. 028-12-SIN-CC, caso No. 0013-11-IN. Ver además, Curte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia No. 002-11-SIN-CC. Caso No. 0034-10-IN.*

“(...) 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. En ese sentido, el principio de unidad de materia solo

resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que hace parte (...).¹⁰

En el texto de la LOEI, se verifica que todas las normas tienen una relación clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con la temática del trabajo, mejorando los salarios a los docentes de manera proporcional, lo que está íntimamente ligado a la seguridad social, como parte del fortalecimiento del sistema educativo del país, determinando así la compatibilidad normativa con las disposiciones constitucionales.

VI PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

La Asamblea Nacional como órgano de potestad normativa, ha cumplido con su obligación de adecuar formal y materialmente, los artículos de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, a las disposiciones constitucionales.

En el análisis y control abstracto de constitucionalidad, alegamos en particular la aplicación de los siguientes principios:

Principio de Control integral: determinándose el estudio de la problematización fáctica, en el contexto de toda la normativa de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Principio de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas: Bajo la presunción de actuación legítima del órgano de legislación.

Principio de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico: Las normas impugnadas gozan de eficacia jurídica.

Principio de Configuración de la unidad normativa: la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural es un todo normativo, que dispone en armonía con la Constitución, conformando una unidad normativa incluso con otros cuerpos legislativos.

¹⁰ Sentencia de la Corte Constitucional No. 018-18-SIN-CC de Declaratoria de Inconstitucional de los techos de utilidades, y la restitución del pago del 40% del Estado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Principio Indubio pro-legislatore: en la consideración de la legitimidad de la actuación legislativa.

VII PETICIÓN

Por todo lo expuesto y de conformidad con los principios que gobiernan tanto la Interpretación Constitucional moderna recogidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la doctrina, la jurisprudencia, cuanto en los principios que gobiernan el derecho público; demostrado que ha sido, las pretendidas acciones de inconstitucionalidad carecen de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales, por lo que solicito que en sentencia se sirvan desechar las demandas, declararlas improcedentes y ordenar su inmediato archivo.

VIII SOLICITUD REVOCATORIA DE MEDIDAS CAUTELARES

La Corte Constitucional del Ecuador dentro de este Caso No. 32-21-IN, con fecha 20 de mayo de 2021, resolvió conceder las medidas cautelares solicitadas, y en consecuencia dispuso suspender provisionalmente la vigencia de la Ley impugnada.

Mediante Sentencia No. 034-13-SCN-CC, la Corte Constitucional identificó dos requisitos para la procedencia de la solicitud de Medidas Cautelares:

- i. *Peligro en la demora, determinado en cada caso en razón de las circunstancias que justifiquen una acción urgente por la inminencia de un daño grave a uno o más derechos reconocidos en la Constitución; sea dicha gravedad causada por la imposibilidad de revertido, o porque su intensidad o frecuencia, justifiquen una actuación rápida, que no pueda ser conseguida de forma oportuna por medio de una garantía de conocimiento, sin perjuicio de la decisión definitiva que se adopte en esta última.*
- ii. *Verosimilitud fundada de la pretensión, entendida como una presunción razonable respecto de la verdad de los hechos relatados en la solicitud*¹¹

¹¹ Sentencia de la Corte Constitucional No. 034-13-SCN-CC

Complementando, en Sentencia No. 364-16-SEP-CC, Caso No. 1470-14-EP la Corte Constitucional ha determinado:

*“(...) No obstante, no debe dejarse de lado que, independientemente de la forma en que se presente la medida cautelar -autónoma o conjunta- lo trascendental es tutelar el derecho objeto de la medida; ya sea, evitando la vulneración de un derecho que está siendo amenazado, o bien, cesando una violación ya existente. Desde las perspectivas del derecho cuya amenaza o violación se alega, la no adopción de medidas cautelares oportunas y efectivas, en principio, puede derivar en la consumación de un daño o la profundización de sus consecuencias (...)”.*¹²

En el presente caso, las medidas cautelares dictadas no reúnen estos requisitos, del análisis del contenido de las demandas formuladas se concluye que no se configura transgresión que se pretenda evitar, ni daño consumado **grave** a ningún derecho constitucional, al contrario la LOEI, tutela y garantiza en mayor medida la progresividad y la realización del Derecho a la Educación, tanto de docentes como de estudiantes, lo que convierte a la pretensión de inconstitucionalidad en infundada y sin sustento ni argumentación jurídica, quedando desvirtuado el requisito relacionado al **peligro en la demora**.

Sobre el otro requisito, **verosimilitud**, en definitiva no existe presunción lógica ni razonable respecto de los hechos que relata la parte legitimada activa en fundamento de su acción, y que fue acogida por la Corte Constitucional en auto de admisión, debido a que conforme se ha demostrado, los rubros correspondientes a educación están supeditados a un mecanismo de pre asignación; que no es determinado y específico, y que se puede modular conforme las necesidades de tutela del derecho a la educación y otros por parte del Estado, *el argumento planteado de contar con el aval y aprobación del Ministerio de Finanzas para la aprobación de la Ley en la Asamblea Nacional*, no tiene sustento jurídico constitucional, en razón de que el imperativo constitucional del artículo 287, obliga únicamente a señalar la fuente de financiamiento durante el proceso de formación de la Ley por parte del Legislativo, obligación que ha sido cumplida, por cuanto en el artículo 20 inciso 6 de la Ley Reformatoria se señala, que para el financiamiento de los niveles desconcentrados de gestión y el nivel central de la Autoridad Educativa, se utilizarán los recursos **predestinados** determinados en el Presupuesto General del Estado que no pueden superar el 10% de egresos permanentes, recursos considerados propios para satisfacer el derecho a la educación y otros relacionados.

Sobre la afirmación acogida por la Corte Constitucional de que: *“se crea una jubilación especial sin financiamiento, sin considerar el principio de sostenibilidad, poniendo en riesgo de esta manera se pueda cumplir con las prestaciones futuras de jubilación que el IESS debe*

12 Sentencia de la Corte Constitucional No. 364-16-SEP-CC, Caso No. 1470-14-EP

otorgar”, es importante citar con énfasis que los valores y rubros correspondientes a la seguridad social, no entran en la determinación del Presupuesto General del Estado, según lo determinado en el artículo 292 de la Constitución de la República, es decir son excluyentes para su conformación, no siendo requisito para el legislativo.

Al respecto, es importante acotar que la parte legitimada activa al formular estas acciones públicas de inconstitucionalidad, no han 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; además de que si la norma reconoce la existencia de mejores remuneraciones para los educadores y docentes, es concluyente 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, generándose el efecto contrario acogido por la Corte.

En este contexto, al haberse demostrado que la medida cautelar solicitada no tiene fundamento jurídico alguno, y que más bien vulnera derechos constitucionales a la educación, igualdad material, entre otros; además que no reúne los requisitos de procedencia para su adopción, de conformidad a lo que prescribe el artículo 35 de la LOGJCC, solicito se revoque y deje sin efecto la suspensión de la Ley vigencia de la impugnada.

IX ANEXOS

Para complementar y fortalecer los fundamentos expuestos en la presente contestación, adjunto a la presente, el oficio s/n suscrito por el magister Manuel Medina Quizhpe, Asambleísta por la Provincia de Loja, y Presidente de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, mediante el cual se exponen varios argumentos vertidos en defensa de la constitucionalidad de la norma impugnada.

X AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES

Autorizo a los patrocinadores Institucionales Viviana Cadena, Mario Borbua y Jaime Muñoz para que presenten los escritos que estimen necesarios en la presente acción.

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en la casilla constitucional No. 15, así como en el correo electrónico: asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec.



En mi condición de Procurador Judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional.

Abg. Santiago Salazar Armijos
Mat. 11270 CAP