

**UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DEL ECUADOR - UNIB.E**



**Facultad de Jurisprudencia**

**Carrera de Derecho**

**Análisis sobre la Aplicación de la Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural con respecto a la Equiparación Salarial de los Docentes.**

Trabajo de Titulación para la obtención del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados la República del Ecuador

**Autor:**

Joel Sebastián Cumbal Casco

**Director del Trabajo de Titulación:**

Mgr. Franklin Hermosa

**Quito, Ecuador  
septiembre, 2023**

**Constancia de aprobación del Director de Trabajo de Integración Curricular**

Quito, 03 de agosto 2023

**Carta del director del trabajo de titulación**

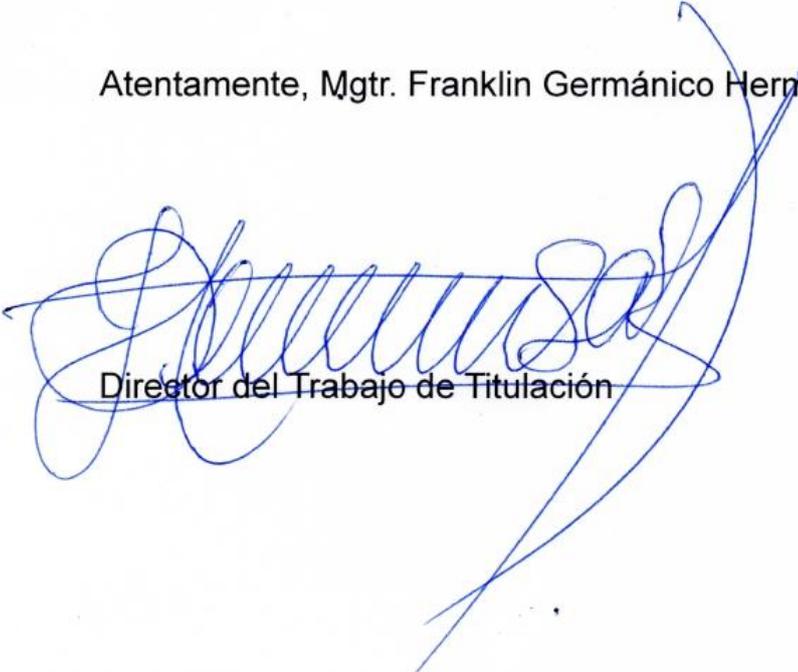
Dra. Mayra Guerra

Director(a) de la Carrera de Derecho

Presente.

Yo **Mgtr. Franklin Germánico Hermosa Guano**, Director del Trabajo de Titulación realizado por **Joel Sebastián Cumbal Casco**, estudiante de la Carrera de **Derecho**, informo haber revisado el presente documento titulado: **Análisis sobre la Aplicación de la Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural con Respecto a la Equiparación Salarial de los Docentes**, el mismo que se encuentra elaborado conforme al Reglamento de Titulación, establecido por la UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DEL ECUADOR, UNIB.E de Quito y el Manual de Estilo institucional; por lo tanto autorizo su presentación final para los fines legales pertinentes.

Atentamente, Mgtr. Franklin Germánico Hermosa Guano



Director del Trabajo de Titulación

## Declaración y Autorización del Trabajo de Titulación

### DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

1. Yo, **Joel Sebastián Cumbal Casco** declaro, en forma libre y voluntaria, que los criterios emitidos en el presente Trabajo de Titulación denominado: “**Análisis sobre la Aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural**”, previa a la obtención del título profesional de **Abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador**, en la Dirección de la Escuela de **Derecho**. Así como también los contenidos, ideas, análisis, conclusiones y propuestas son exclusiva responsabilidad de mi persona, como autor/a.
2. Declaro, igualmente, tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Universidad Iberoamericana del Ecuador, de conformidad con el **artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT**, en formato digital una copia del referido Trabajo de Titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública, respetando los derechos de autor.
3. Autorizo, finalmente, a la Universidad Iberoamericana del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la UNIB.E (Repositorio Institucional), el referido Trabajo de Titulación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad Iberoamericana del Ecuador.

Quito, DM., a los 14 días del mes de agosto de 2023



Joel Sebastián Cumbal Casco 1724405459

## **Agradecimiento**

*A mi familia porque siempre me han apoyado para salir adelante a pesar de las dificultades y me han apoyado en mis estudios a lo largo del tiempo.*

*A la Universidad Iberoamericana del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia, Carrera en Derecho y especialmente a todos aquellos docentes que además de enseñarme acerca de la materia, me enseñaron a ser solidario, transmitir buenos valores y sin duda las buenas experiencias que siempre recordaré con afecto.*

## Dedicatoria

*Quiero dedicar el presente trabajo de titulación a todas las personas que han sido parte fundamental en mi camino de crecimiento personal.*

*A mi madre, por su amor incondicional, su apoyo constante y su sacrificio para brindarme las mejores oportunidades en la vida. Gracias por creer en mí y alentarme a seguir adelante.*

*A mis queridas hermanas, quienes siempre han sido mi gran ayuda y alegría. Su compañía y motivación han sido un pilar fundamental en mi desarrollo académico y personal.*

*A mi querido hermano, quien me ha visto como un modelo a seguir y gracias a eso me ha impulsado a ser una persona mejor.*

*A mis amigos y amigas, por estar siempre presentes en los momentos de estudio, por las largas horas de trabajo en equipo y por compartir risas y alegrías durante esta etapa de mi vida.*

*A los docentes, cuyo conocimiento y dedicación han sido la brújula que me ha guiado en este arduo proceso de investigación.*

## Índice de Contenido

<b>Constancia de aprobación del Director de Trabajo de Integración Curricular</b> ....	ii
<b>Declaración y Autorización del Trabajo de Titulación</b> .....	iii
<b>Agradecimiento</b> .....	iv
<b>Dedicatoria</b> .....	v
<b>Índice de Contenido</b> .....	vi
<b>Índice de tablas</b> .....	x
<b>RESUMEN</b> .....	xi
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I</b> .....	4
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b> .....	4
Objetivo general.....	6
Objetivos específicos .....	6
Justificación .....	7
<b>CAPÍTULO II</b> .....	9
<b>MARCO TEORICO</b> .....	9
<b>NORMATIVA JURÍDICA</b> .....	9
Precedentes de la Investigación .....	13
Proceso de Presentación y Formación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural .....	13
Informes Respecto al Primer y Segundo Debate .....	13
Aprobación de las Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural .....	15
Cargos de inconstitucionalidad de las Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.....	15
Resolución de la Corte Constitucional hacia las Reformas de la Ley Orgánica de Educación Intercultural .....	16

Debate de los Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural .....	17
Veto Total de las Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural .....	17
Desestimación de los Cargos de Inconstitucionalidad dentro del Dictamen No. 2-22-OP/22. ....	18
El Derecho a la Educación.....	18
La Ley Orgánica de Educación Intercultural.....	19
El Derecho Parlamentario .....	20
Proceso de formación y aprobación de ley .....	21
Comprobación de los proyectos de ley dentro del procedimiento legislativo .....	21
La iniciativa legislativa .....	22
Calificación de los proyectos de ley .....	23
Primer debate .....	23
Segundo debate .....	24
El ejecutivo dentro del procedimiento legislativo .....	25
La sanción y la objeción.....	26
La acción por Inconstitucionalidad .....	26
El veto presidencial hacia el proyecto de ley.....	27
Principio de unidad de materia.....	28
Escalafón del Magisterio Nacional .....	29
Categoría J .....	29
Categoría I.....	30
Categoría H .....	30
Categoría G .....	30
Categoría F.....	30
Categoría E.....	30
Categoría D .....	31
Categoría C .....	31

Categoría B.....	31
Categoría A.....	31
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>33</b>
<b>METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>33</b>
Naturaleza y Tipo de Investigación .....	33
Modalidad básica de la investigación .....	34
Métodos de Investigación. ....	35
- Método científico .....	35
- Método inductivo .....	35
- Método analítico .....	35
- Método exegético .....	36
Técnicas e instrumentos .....	36
Análisis e interpretación de la Ley .....	36
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	<b>38</b>
<b>ANÁLISIS DE RESULTADOS</b> .....	<b>38</b>
Análisis del procedimiento legislativo empleado para la aprobación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.....	38
Contravenciones dentro de la presentación del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural .....	38
- Contravenciones dentro del primer y segundo debate de las reformas. ....	41
- Omisión del Ejecutivo y sus Efectos de la Objeción de las Reformas a la Ley Organica de Educación Intercultural. ....	44
Cuestionamientos en la implementación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. ....	47
La Demanda de Inconstitucionalidad en la Causa No- 32-21- IN/21 .....	47
Vicios de Forma y Fondo expuestos en la sentencia de la Corte Constitucional No. 32-21-IN y el dictamen No. 2-22-OP. ....	51

Resolución de la Corte Constitucional ante la demanda de Inconstitucionalidad de LOEI dentro de la Causa No- 32-21- IN/21. ....	51
Retorno a debate de la Ley Reformatoria a la LOEI por parte de la Asamblea Nacional .....	53
Posición de la Unión Nacional de Educadores ante las reformas a la Ley Organica de Educación Intercultural, la Sentencia No- 32-21- IN/21 y la aprobación de los Textos para Ratificar o Sustituir Disposiciones Normativas de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. ....	56
Veto Total de la Ley Reformatoria a la LOEI por parte del Gobierno Actual. ....	57
Dictamen sobre la Objeción Total del Ejecutivo dentro de la Causa 2-22-OP/22. ....	58
Aplicación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural en relación de los Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas .....	59
- Los cambios de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y sus Efectos en el Rol del Docente .....	59
- Cambios en la Tabla Salarial de los Docentes del Magisterio Nacional.....	60
<b>CAPITULO V</b> .....	63
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES</b> .....	63
Conclusión.....	63
Recomendaciones .....	65
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	66
Referencias.....	66
Matriz de Análisis Documental .....	69

## Índice de tablas

<b>Tabla 1:</b> Comparación de los Textos para Ratificar o Sustituir disposiciones normativas: .....	54
<b>Tabla 2:</b> Aumento salarial de docentes - Registro Oficial.....	60

Joel Sebastián Cumbal Casco. **Análisis sobre la Aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural con respecto a la Equiparación Salarial de los Docentes.** Faculta de Jurisprudencia. Carrera de Derecho. Universidad Iberoamericana del Ecuador. Quito Ecuador. Año.2023 (89) pp.

## RESUMEN

El presente trabajo aborda un análisis del proceso legislativo y aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley Organica de Educación Intercultural en el Ecuador aprobada en abril del 2021; posteriormente se planteó una acción de inconstitucionalidad en contra de las reformas y fue mandada a subsanar sus errores bajo la sentencia No. 32-21-IN emitida por la Corte Constitucional. Las reformas de la ley en estudio se llevaron a cabo bajo un conjunto de etapas y procedimientos para la creación, discusión y aprobación de leyes en materia de educación, mismas que fueron encaminadas por distintas fases como la iniciativa; etapa donde las leyes pueden ser propuestas por diferentes actores; los debates pertinentes en donde se realiza las lecturas de la materia en la Asamblea Nacional y donde se da a conocer el contenido y propósito del proyecto, si el proyecto de ley es aprobado en la Asamblea Nacional, pasa al presidente de la República para su sanción. Se analiza las contravenciones de las reformas a la ley, las cuales comenzaron a partir de la presentación del proyecto de ley debido a que los actores por parte del ejecutivo y legislativo omitieron ciertos principios y protocolos correspondientes lo cual creó un efecto en cadena en donde se manifestaron diversos errores de forma y fondo de las reformas a la ley incluso después de su publicación lo cual suscitó un caso no muy común en el que la ley aprobada es demandada y vuelve a debate revisión dentro de la Asamblea Nacional.

**Palabras Claves:** reformas, proceso, ley, contravención, magisterio, políticas, docentes.

## INTRODUCCIÓN

Las reformas de ley pueden ser un tema complejo de plantear debido a los múltiples problemas que pueden surgir durante el proceso legislativo. Estos problemas pueden ocurrir si existe una interpretación errónea o una mala aplicabilidad de las reformas, también si existe una resistencia al cambio por el descontento de los actores o afectados, los posibles impactos imprevistos como una omisión a los principios constitucionales o a la normativa relacionada a la materia, la resistencia institucional y la corrupción o manipulación de las reformas. Estos desafíos pueden tener un impacto significativo en la sociedad y en la eficacia de las leyes y regulaciones implementadas dentro del servicio social de las reformas legales.

El presente trabajo denominado "Análisis sobre la Aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural con respecto a la Equiparación Salarial de los Docentes" esta direccionado en analizar el proceso legislativo y la aplicación de las reformas a la Ley Organica de Educación Intercultural desde su presentación dentro de la Asamblea Nacional, los debates pertinentes a la materia, su aprobación por el presidente de la República, su publicación en el Registro Oficial, la demanda de inconstitucionalidad que se presentó en contra de las reformas, su regresión a la Asamblea Nacional, su aplicación con respecto a los cambios de los salarios para los docentes del Sistema Nacional de Educación, el veto total expedido por el Presidente de la Republica y el Dictamen No. 2-22-OP/22 emitido por la Corte Constitucional.

Durante el proceso legislativo de las reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se identificaron deficiencias en el control constitucional tanto en términos formales como materiales. Específicamente, se encontraron problemas en las disposiciones reformatorias segunda, tercera y cuarta, las cuales afectaron directamente la sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.

El interés de este trabajo es debido a las contravenciones que se presentaron durante los procesos pertinentes dentro del proyecto de reformas de ley en el cual se inobservó el principio de unidad de materia, continuando con la falta de participación de instituciones clave, como el Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto

Ecuatoriano de Seguridad Social y el Ministerio de Trabajo, en los debates respectivos. Estas instituciones debieron dar su aprobación, así como proporcionar estudios actuariales actualizados y específicos para garantizar un proceso adecuado y la sostenibilidad de dichas reformas. Sin embargo, al no recibir respuestas oportunas de estas instituciones, la Asamblea Nacional decidió continuar con el proceso para evitar su estancamiento. La inclusión de propuestas relacionadas con el gasto público en el proceso agravó el desacuerdo entre las instituciones mencionadas y el pleno de la Asamblea Nacional debido a que la facultad de realizar modificaciones en el gasto público recae únicamente en la Función Legislativa.

La importancia de un correcto proceso legislativo es esencial para un manejo competente de cualquier sistema democrático y para garantizar la justicia, la transparencia y la eficiencia en la creación de leyes y normas que se rigen dentro del Ecuador por lo cual, la estructura a la que responde el presente trabajo de titulación es la siguiente:

Capítulo I denominado “Planteamiento del Problema de Investigación”, constituido por la exposición del problema; su formulación y su complemento a través de las preguntas o directrices pertinentes en la materia, así como su objetivo general y específicos; la justificación de la investigación; y, las ideas a defender.

Capítulo II denominado “Marco Teórico”, constituye el desarrollo de los conceptos relacionados de la materia dentro de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, las variables dependientes e independientes trazadas en la investigación y el análisis de doctrinario junto con la fundamentación legal respectiva.

Capítulo III denominado “Metodología de la Investigación”, comprende todo lo referente a la aplicación del diseño, nivel y tipo de investigación; métodos, técnicas e instrumentos utilizados.

Capítulo IV denominado “Análisis de Resultados”, expone los resultados obtenidos de la investigación realizada a través de un análisis organizado en base a la normativa pertinente en materia de Derecho Parlamentario, Derecho Constitucional, Leyes, Resoluciones y Decretos en materia Legislativa y de Educación. Se presenta los

objetivos específicos con su respectiva estudio y observación, así como también su interpretación general.

Capítulo V está constituido por las conclusiones y recomendaciones a las cuales se llegan respecto a la formulación del problema de la investigación. Y como puntos finales se encontrará la lista de referencia utilizada para la elaboración del presente trabajo, así como los anexos correspondientes.

## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Las reformas de ley se caracterizan como un procedimiento jurídico con el propósito de mejorar y modernizar el conjunto de normas que rigen dentro del país, de acuerdo con los principios, derechos y directrices establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, tratados y convenios internacionales, leyes orgánicas, leyes ordinarias, normativas regionales y ordenanzas distritales, así como decretos, reglamentos, acuerdos y resoluciones. Se menciona que las reformas pueden entenderse como un cambio dentro de un sistema determinado por otro que aún no ha sido diseñado. Además, se puede destacar que las reformas ofrecen canales para la participación ciudadana y actúan como garantías contra posibles manipulaciones en el proceso de legislativo. (Paz, 2015)

Dentro del mismo marco legislativo, los proyectos de reforma de ley son presentados y debatidos por la Asamblea Nacional en al menos dos instancias o debates, en las cuales deben asistir las instituciones o personas relevantes para el debate. Una vez aprobadas por el presidente de la Asamblea Nacional, las reformas son enviadas al Ministerio de Economía y Finanzas para su implementación, tal como lo establece la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Un ejemplo de una reforma de ley en Ecuador que ha generado contravenciones en el procedimiento legislativo es la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, las modificaciones a ley estudio tuvieron como objetivo regular las políticas públicas relacionadas en materia de educación junto con el manejo presupuestario de las remuneraciones y el régimen de jubilación especial para los docentes del Sistema Nacional de Educación. En este sentido, se optó por enfoques reformistas que buscan garantizar una educación de calidad basada en la formación, la participación activa y la protección tanto de los estudiantes como de los docentes.

Durante el proceso legislativo de las reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se identificaron fallos tanto en el control constitucional formal como material. Específicamente, las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta

que perjudicaban la sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante IESS) y el Ministerio de Economía y Finanzas, al tiempo que vulneraron el derecho a la equiparación salarial y el régimen de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional

Las reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural se plantearon inicialmente en marzo de 2021 y fueron publicadas el 19 de abril del mismo año en el primer suplemento del Registro Oficial No. 434. Sin embargo, se presentó una demanda de inconstitucional en contra de las reformas, en consecuencia, la Corte Constitucional suspendió la implementación de dichas modificaciones, ya que se constató que no se había definido una fuente de financiamiento para respaldarlas.

Emitida la sentencia No. 32-21-IN/21 se le ordenó a la Asamblea Nacional que estableciera de dónde provendrían los fondos y se le otorgó plazo 6 meses para hacerlo. Culminado el plazo otorgado por la Corte Constitucional el 9 de marzo de 2022 se ratificó el derecho a la equiparación salarial. Sin embargo, en abril del mismo año, el presidente de la República presentó su objeción total por inconstitucionalidad del referido proyecto, por lo que la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional la objeción por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República lo cual dio origen a la causa N.º 2-22-OP en la cual se cuestionaban los cambios y estudios realizados en los “Textos para Ratificar o Sustituir Disposiciones Normativas de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural”.

La aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural generó rechazo por parte de las instituciones afectas, y por otro lado tuvo su apoyo por parte de instituciones como la Unión Nacional de Educadores y del Magisterio Nacional quienes han estado intercediendo por cambios a la Ley Orgánica de Educación Intercultural desde 2011 con el fin de romper con ciertos paradigmas arraigados en el sector educativo, así como obtener cambios en términos de remuneración y el derecho de los docentes a mantenerse actualizados a través de capacitaciones y evaluaciones periódicas.

La Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural fue aprobada el 13 de marzo de 2022 y se enmarca dentro del proceso de reforma educativa en Ecuador, el cual está basado en principios y objetivos generales que buscan orientar la educación en el país dentro del concepto de "Buen Vivir" para todos los actores dentro del Sistema Nacional de Educación. Cabe mencionar que esta ley se aplica exclusivamente a las escuelas y colegios, sin abarcar la educación superior, la cual cuenta con su propia normativa.

Dentro de la investigación se analizan los cargos contra las disposiciones relativas, tanto al régimen de jubilación especial de los docentes, como de ascensos relacionados con la su remuneración previstos en la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en relación con los artículos vulnerados dentro de la Constitución junto con los cuerpos y principios normativos que se omitieron, con el objetivo de abordar los conflictos que surgieron durante su presentación, proceso, aplicación, efecto y cumplimiento dentro del marco constitucional.

### **Objetivo general**

Analizar el proceso legislativo en base a la presentación, aprobación, aceptación y aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural de acuerdo con los informes técnicos de primer y segundo debate, la sanción del Ejecutivo, la sentencia No. 32-21-IN, el dictamen N.º 2-22-OP/22 emitidos por la Corte Constitucional y la normativa pertinente con respecto a la equiparación salarial de los docentes del Sistema Nacional de Educación.

### **Objetivos específicos**

- Analizar el procedimiento legislativo empleado para la aprobación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.
- Identificar los argumentos esgrimidos que cuestionaban la implementación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural publicada en suplemento del Registro Oficial No. 434.

- Analizar los vicios de forma y fondo resueltos en la sentencia de la Corte Constitucional No. 32-21-IN.
- Verificar la aplicación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural en base al dictamen N.º 2-22-OP/22.

### **Justificación**

El análisis sobre la aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural en relación con la Equiparación Salarial resulta de particular interés desde el punto de vista académico.

Durante los procesos relacionados con la expedición y promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se identificaron transgresiones y errores en sus disposiciones. Comprender las causas de estas deficiencias es fundamental para abordar y aprender del derecho legislativo y sus procesos pertinentes de manera adecuada. Dentro de este análisis, se abordarán conflictos específicos relacionados con el régimen de jubilación y la equiparación salarial de los docentes en el Sistema Nacional de Educación, que resultaron en la violación de los artículos 368 y 369 de la Constitución.

Desde el punto de vista jurídico, el estudio se centra en las demandas presentadas por el ciudadano Luis Javier Bustos Aguilar, un abogado en libre ejercicio que compareció por sus propios derechos, y el IESS. Ambos plantearon demandas de inconstitucionalidad bajo las mismas causas en contra la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del Registro Oficial No. 434 el 19 de abril de 2021. En sus argumentos, se resaltaron cuestiones de forma y fondo que este estudio plantea necesarios para aprender el proceso que se debe emplear en materia de Derecho Constitucional con temas que pueden surgir desde la falta de una exposición de motivos suficientemente fundamentada y la vulneración del derecho a la igualdad y la no discriminación.

Se determinó que durante el proceso de aprobación de la ley se cometieron vicios de inconstitucionalidad en lo que respecta a dar sostenibilidad a un régimen de jubilación especial y el aumento salarial para los docentes. Estos vicios surgieron porque no se tomó en cuenta deliberar en base a informes específicos, lo cual transgredió los artículos 286 y 287 de la Constitución. Por ende, este trabajo destaca las controversias que surgieron en el ámbito judicial.

Desde una perspectiva social, el estudio se centra en la equiparación salarial del Sistema Nacional de Educadores. En este contexto, se realiza un análisis sobre la reforma que establece el aumento salarial para los docentes, tal como lo dictaminó la Corte Constitucional en su fallo. Por ejemplo, se observa que el salario para aquellos en la categoría G, que inician su carrera en el Magisterio, aumentó de 817 a 986 dólares, mientras que los docentes de categoría A pasarán de percibir 1.676 a 2.030 dólares.

El propósito de este estudio es ofrecer un aporte o insumo investigativo de naturaleza dogmática para futuros trabajos e investigaciones académicas relacionadas con el proceso legislativo y las políticas públicas referentes a la educación en nuestro país. Las reformas legales pueden ser clave para eliminar las disparidades dentro de la comunidad educativa y fomentar la igualdad de oportunidades para todos los involucrados en el Sistema Nacional de Educación.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEORICO**

Este capítulo expone las distintas etapas del proceso legislativo involucradas en la creación y aprobación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (en adelante LOEI), las cuales constituyen el enfoque principal de este trabajo de titulación. Asimismo, se abordan los proyectos de ley, informes técnicos, doctrinas, sentencia y dictamen que han sido objeto de estudio, brindando una visión completa sobre el tema en relación con el proceso legislativo y las reformas relacionadas con el régimen de jubilación especial y la equiparación salarial de los docentes del Sistema Nacional. También se analizan la creación, expedición y aplicación de los proyectos de ley que fundamentan esta investigación, con el objetivo de ofrecer un respaldo sólido en el tema abordado.

### **NORMATIVA JURÍDICA**

Ecuador se destaca como un país multicultural que ha experimentado progresos significativos en su sistema social y educativo en los últimos años. Como resultado, el gobierno ha impulsado nuevas políticas sociales y formativas con el fin de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. En este contexto, su marco educativo se enfoca en promover la educación inclusiva y apoyar el desarrollo de investigaciones relacionadas con el ámbito pedagógico. (Rubén Troya, 2016).

Las políticas públicas en el sistema educativo se establecen como herramientas desarrolladas por el Estado para beneficiar y garantizar la observancia y el respeto a estos derechos constitucionales, los cuales se consideran bienes públicos fundamentales. El gobierno central del Ecuador ha sido el principal actor en la administración del sistema educativo, incluyendo la definición de los contenidos curriculares. Desde la promulgación de la Constitución de 2008, el Ministerio de Educación asumió un rol decisivo en la formulación de políticas públicas relacionadas con la educación. (Rubén Troya, 2016)

El propósito principal de estas políticas es resolver problemas específicos en el ámbito educativo y se consideran como aquellas que definen la identidad y características jurídicas del sistema educativo. Su objetivo fundamental es guiar y brindar apoyo a los organismos y actores educativos competentes con el fin de fortalecer el Sistema Nacional de Educación. La implementación de las reformas enfocadas en la LOEI tiene como propósito principal cumplir con los objetivos propuestos por la legislación vigente, respaldándose en marcos normativos como la Constitución de la República del Ecuador;

- El artículo 26 de la Constitución “reconoce a la educación como un derecho que las personas lo ejercen a largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 18 art.26).
- El artículo 27 de la Constitución “dicta que la educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 19 art.27).
- El artículo 28 de la Constitución “establece que la educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 19 art.28).
- El artículo 29 de la Constitución de la República “declara que el Estado garantizará la libertad de enseñanza” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 20 art.29).

La Constitución de la República del Ecuador manifiesta el manejo del gasto público en relación con la educación:

- El artículo 165, numeral 2 de la Constitución, establece que “incluso en estado de excepción se protegerán los fondos públicos destinados a salud y educación” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 130 art.165.2).

- El artículo 286 de la Constitución establece que las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente, y procurarán la estabilidad económica. El artículo mencionado también establece que los recursos estatales deben destinarse a la educación. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 208 art.286)

Por consiguiente, la Constitución de la República define las responsabilidades y facultades de la Asamblea Nacional referente al procedimiento legislativo.

- El artículo 120 numeral 6 de la Constitución dicta que las atribuciones de la Asamblea Nacional son el expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, además de interpretarlas con carácter obligatorio; así mismo el artículo comprende la iniciativa legislativa, los requisitos para ejercer dicha iniciativa y la tramitación del proyecto de ley en la Asamblea Nacional. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 101 art.120)

La Ley Orgánica de Educación Intercultural menciona con respecto a los ejes centrales de la educación:

- El artículo 1 de la LOEI garantiza el derecho a la educación determina los principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, así como las relaciones entre sus actores (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2021, pág. 49 art.1).
- El artículo 2, literal k de la LOEI define a los principios de la educación como la actividad que desarrolla la acción, práctica y contenidos establecidos dentro de la ley. La educación deberá incluir el conocimiento de los derechos, sus mecanismos de protección y exigibilidad, ejercicio responsable, reconocimiento y respeto a las diversidades, además, la Ley Orgánica de Educación Intercultural determina los derechos y obligaciones de los docentes dentro de la comunidad educativa (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2021, pág. 50 art.2).
- El artículo 6, literal n de la LOEI dicta un cumplimiento pleno, permanente y progresivo de los derechos y garantías constitucionales en materia educativa con el fin de

garantizar la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2021, pág. 57 art.6).

- El artículo 10 de la LOEI dicta que los docentes del sector público tienen derecho para acceder gratuitamente a procesos de desarrollo profesional; Recibir incentivos por sus méritos, logros y aportes relevantes, Ejercer su derecho constitucional al debido proceso; Gozar de estabilidad y del pleno reconocimiento y satisfacción de sus derechos laborales (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2021, pág. 62 art.10).

La Ley Orgánica de la Función Legislativa expone los mecanismos requeridos en el proceso legislativo:

- El artículo 21 numeral 9 de la LOFLG, designa que la comisión especializada de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología es pertinente para determinar las disposiciones de la ley en lo que respecta al procedimiento legislativo. Igualmente, la Ley Orgánica de la Función Legislativa manifiesta que manejo del gasto público (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2008, pág. 8 art.21.9).
- El artículo 104 de la LOFLG, dicta que la Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución de la República, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo. Además, Cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2008, pág. 27 art.104).

El Reglamento General de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional define los derechos, obligaciones y principios que deben guiar a los docentes del Sistema Nacional en el ámbito del magisterio ecuatoriano.

- El artículo 1 del Reglamento General menciona que los objetivos se enfocan en asegurar los derechos de los profesionales de la educación, regular las remuneraciones de acuerdo con las responsabilidades asignadas a los profesionales, además de fijar procedimientos para el ingreso, permanencia, ascenso. (Magisterio Nacional, 2009, pág. 2 art.1)

Por lo tanto, es necesario brindar un análisis exacto de la normativa en estudio para ser aplicada a nuestro contexto, considerando los problemas sociales que aún perduran en la comunidad educativa del Sistema Nacional

## **Precedentes de la Investigación**

### **Proceso de Presentación y Formación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural**

Al comienzo del proceso pertinente de la elaboración de las reformas de LOEI, 23 asambleístas presentaron sus proyectos, los cuales fueron evaluados de forma favorable. Por lo que, en consecuencia, se decidió que se analizaran y unificaran con otros proyectos relacionados a la materia dentro de la Comisión correspondiente.

En la sesión de julio de 2018, el Consejo de Administración Legislativa aprobó la Resolución CAL-2017-2019-404, en la que se autorizó a la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (en adelante Comisión de Educación) a proceder con la unificación de los siete proyectos para las reformas la LOEI (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

A través del memorando SAN-2018-2554, la secretaria general de la Asamblea Nacional informó a la presidenta de la Comisión de Educación sobre esta resolución, con el fin de dar continuidad al proceso legal correspondiente. Además, se ordenó que los proyectos de ley y su unificación sean comunicados a los asambleístas que forman parte de la Comisión y del Pleno de la Asamblea Nacional, a las organizaciones registradas y al público interesado a través del sitio web de la Asamblea Nacional (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

### **Informes Respecto al Primer y Segundo Debate**

Los aspectos más importantes revisados en el marco educativo del primer debate fueron la eliminación del bachillerato general unificado, la formación del bachillerato en ciencias, técnico, artístico, internacional y técnico-productivo garantizando las preferencias vocacionales de los estudiantes, con el fin de prepararlos para el acceso

al sistema de educación superior. Además, se eliminaron obstrucciones que han impedido la educación de personas con necesidades especiales. Como parte del proceso, se llevaron a cabo mesas de diálogo y debates en las que se abordaron las siguientes actividades:

1. Se recibieron a representantes de los maestros.
2. Se realizaron múltiples jornadas de trabajo con instituciones públicas, privadas y representantes de organizaciones sociales.
3. Se llevó a cabo el Conversatorio "Visión de los ex ministros de educación hacia las reformas a la LOEI".
4. Se ejecutaron mesas de trabajo para evaluar cuestiones técnicas con representantes de las instituciones públicas involucradas en las reformas propuestas.
5. Se lanzó la plataforma digital colaborativa "Juntos somos LOEI" con el objetivo de permitir a la ciudadanía, organizaciones sociales y otros actores e interesados en el proceso de las reformas aportar sus comentarios y observaciones al proyecto.

Como puntos importantes para el presente trabajo, dentro del primer debate se respondió a las necesidades de la carrera docente con la recategorización automática ante el cumplimiento de los requisitos de los escalafones dentro del Magisterio Nacional. Se asegura un piso de 2.5 salarios básicos unificados en la escala remunerativa del magisterio. Además, de garantizar la formación y capacitación docente permanente con el fin de regular traslados y reubicación con criterios de preferencia en situaciones de vulnerabilidad dentro del territorio Nacional. (Asamblea Nacional, 2022)

Luego de revisar las observaciones expuestas en el primer debate, la Comisión de Educación, recomendó que se ratifiquen las disposiciones relativas al aumento de las remuneraciones de los docentes del Sistema Nacional de Educación y la sustitución

del articulado relativo al régimen de jubilación especial de los docentes. Se realizó una propuesta con diez categorías escalafonarias, que a criterio de la Comisión y de los docentes invitados, es justa y equitativa con relación a sus funciones, por lo que para el escalafón se valoró su formación profesional. (Asamblea Nacional, 2022)

Durante el proceso de revisión de los informes de primer y segundo debate, la Comisión recibió observaciones presentadas por asambleístas, representantes de instituciones públicas y la sociedad civil. Así mismo, se llevaron a cabo talleres de trabajo con organizaciones sociales y entidades públicas con el propósito de abordar y resolver dichas observaciones (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

### **Aprobación de las Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural**

En cumplimiento de sus funciones constitucionales, el expresidente Lenin Moreno promulgó y envió al Registro Oficial el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la LOEI, el cual fue aprobado por la Asamblea Nacional con 126 votos a favor y ocho abstenciones el 9 de marzo de 2021. Esta reforma modifica un cuerpo normativo que ha estado en vigor desde 2011. Tras su revisión, el Ejecutivo decidió sancionarla y proceder a su publicación.

### **Cargos de inconstitucionalidad de las Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.**

Del 11 al 13 de mayo de 2021, Luis Javier Bustos Aguilar y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social demandaron la inconstitucionalidad de la ley reformativa a la LOEI lo cual dio origen a la causa N.º 32-21-IN/21 (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

El IESS presentó una acción de inconstitucionalidad argumentando que se afectaba la sostenibilidad financiera de la institución. La Ley permitía a los profesores jubilarse sin límite de edad una vez alcanzadas las 300 aportaciones mensuales (equivalentes a 25 años de servicio). Además, se establecía un aumento del salario mínimo para los maestros, fijándolo en un mínimo de \$1.000 al mes. Estas medidas, junto con otros compromisos, resultaron en una duplicación del gasto público, lo cual el

Ministerio de Economía y Finanzas señaló que la Asamblea Nacional aprobó sin contar con una fuente de financiamiento (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

El abogado Luis Javier Bustos Aguilar presentó una demanda impugnando ocho artículos de la reforma, así como una disposición general, diez disposiciones transitorias y cuatro reformas. Se argumentó que, al tratarse de una reforma que incrementa el gasto público, debió ser propuesta y revisada por el presidente de la República, quien debió notificar a las instituciones pertinentes. Además, se afirmó que la reforma vulneró la Constitución, ya que establece beneficios sociales sin una fuente de financiamiento adecuada, lo cual representa una seria amenaza para la sostenibilidad del sistema de seguridad social en el Ecuador (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

### **Resolución de la Corte Constitucional hacia las Reformas de la Ley Orgánica de Educación Intercultural**

La Corte Constitucional emitió la sentencia No. 32-21-IN/21 en la que declaró la constitucionalidad de la Ley Reformatoria a la LOEI aprobada por la Asamblea Nacional en abril de 2021. Sin embargo, ordenó que la Asamblea Nacional corrija, en un plazo de 30 días, los artículos de la LOEI que tratan sobre la implementación de un sistema de jubilación especial y el incremento salarial de los docentes. Para lo cual se les concedió un plazo 6 meses para realizar los estudios pertinentes a la sostenibilidad de las reformas (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

La Corte Constitucional rechazó la actuación de la Asamblea Nacional y del expresidente Lenín Moreno, quienes aprobaron las reformas a la LOEI sin garantizar el principio de sostenibilidad de la seguridad social (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

Algunas disposiciones de la Ley Reformatoria de la LOEI implican un aumento en el gasto público por lo que la Corte Constitucional destacó que, una vez subsanadas las omisiones del presidente y los legisladores, los textos propuestos por la comisión legislativa tenían que ser discutidos y votados considerando la viabilidad financiera del país. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

## **Debate de los Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural**

En base a la sentencia No. 32-21-IN/21, el Pleno de la Asamblea Nacional, en sesiones de 9 y 13 de marzo de 2022, conoció y aprobó en primer y segundo debate los textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOEI, ordenado por la Corte Constitucional. Dentro de los cuales se proporcionaron los estudios necesarios para la sostenibilidad de las reformas y se estableció que la remuneración de los docentes de la educación pública será justa y equitativa con relación a sus funciones. La Asamblea Nacional reformó el escalafón y determinó algunas fuentes de financiamiento, como la recaudación tributaria y los ingresos extraordinarios por el precio del barril de crudo, pero no dio paso al régimen de jubilación especial (Asamblea Nacional , 2022) .

Así mismo, la escala salarial de los docentes estará determinada en función de la escala de remuneración mensual del sector público. Por lo cual el 15 de marzo de 2022, la presidenta de la Asamblea Nacional remitió al presidente de la República.

### **Veto Total de las Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural**

En abril de 2022, mediante oficio N.º 212- SGJ-22-0066, el presidente de la República Guillermo Lasso presentó su objeción total por inconstitucionalidad del proyecto por lo cual la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional la objeción por inconstitucionalidad.

Dentro del veto emitido por el presidente Guillermo Lasso se argumentó que los legisladores no cumplieron lo dispuesto por la Corte Constitucional, pues se continuó con el trámite de la normativa pese a que el Ministerio de Economía y Finanzas no emitió un dictamen favorable sobre la factibilidad financiera de los incrementos salariales, lo cual la presidencia determinó como un acto inconstitucional.

## **Desestimación de los Cargos de Inconstitucionalidad dentro del Dictamen No. 2-22-OP/22.**

El dictamen menciona que el presidente Guillermo Lasso centró su argumentación en un informe desfavorable del Ministerio de Economía y Finanzas sobre las reformas a la ley. Por lo cual, la Corte Constitucional rechazó 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 Reformatoria a la LOEI, debido a que los textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LOEI prescriben su derogatoria. Además, se desestimaron el cargo de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones referentes al aumento de remuneraciones de los docentes por haberse subsanado los vicios de forma identificados (Corte Constitucional , 2022).

### **El Derecho a la Educación**

La educación es un derecho individual y un servicio público con una función social, que permite adquirir conocimientos en ciencia, tecnología y otras disciplinas, así como valores culturales. (Restrepo. Catalina , 2000)

El derecho a la educación se reconoce como un derecho subjetivo en el que el alumno es el centro del diseño del sistema educativo, aunque no es el único participante. En Ecuador, se garantiza el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, que en su artículo 26 señala que la educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida, y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Además, se considera un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, asegurando la igualdad e inclusión social, y siendo una condición indispensable para el bienestar general y el "buen vivir" (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 18 art.26).

El artículo 27 de la Constitución establece que la educación se enfoca en el ser humano y garantiza su desarrollo integral, respetando los derechos humanos, el medio ambiente sostenible y la democracia. La educación debe ser participativa, obligatoria, intercultural, democrática, inclusiva y diversa, además de ser de calidad y brindar calidez. También debe promover la equidad de género, la justicia, la

solidaridad y la paz. Estimulará el pensamiento crítico, el arte, la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, así como el desarrollo de habilidades y capacidades para la creatividad y el trabajo (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 29 art.27).

La educación en todas sus formas es fundamental para la socialización humana, ya que permite a las personas desarrollarse en conjunto con su entorno y adquirir diversos conocimientos sobre la sociedad y la cultura en la que se encuentran inmersos. De esta manera, pueden vivir de manera plena, disfrutar de su entorno y contribuir positivamente a la vida de quienes les rodean (Restrepo. Catalina , 2000).

### **La Ley Orgánica de Educación Intercultural**

El sistema educativo desempeña un papel fundamental en el fomento y desarrollo de la interculturalidad, ya que constituye la base para la formación integral del ser humano. No solo es una herramienta esencial para el funcionamiento de la sociedad, sino también para su progreso, crecimiento, transformación y liberación, aprovechando todo su potencial humano. La importancia de la interculturalidad en el sistema educativo radica en lograr un equilibrio armonioso entre la unidad y la diversidad. En otras palabras, se busca valorar y respetar las diferencias culturales en toda su riqueza y variedad, abarcando tanto los conocimientos, saberes y prácticas ancestrales como los contemporáneos, propios y de otras culturas.

La implementación del modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB) ha representado un progreso significativo en la perspectiva y enfoque de la educación intercultural. Este modelo se fundamenta en las necesidades, deseos e intereses de las diferentes nacionalidades indígenas del país, en consonancia con los derechos establecidos en la Constitución. El propósito del MOSEIB es integrar diversos idiomas locales, conocimientos y prácticas pedagógicas en las escuelas, basándose en la filosofía del Sumak Kawsay (buen vivir), que enfatiza la importancia de la comunidad, el equilibrio ecológico y la sensibilidad cultural. La Constitución, en su artículo 14, reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, el Sumak Kawsay (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La LOEI define la educación intercultural como un modelo educativo creado por las nacionalidades y pueblos indígenas para asegurar el pleno ejercicio de sus derechos y la preservación de sus sabidurías ancestrales. El Modelo de Gestión Educativa se origina a partir del Plan Nacional del Buen Vivir, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y establecido en virtud de la LOEI bajo la dirección del Ministerio de Educación como ente rector en materia de políticas que regulan el sistema educativo. Este enfoque ha contribuido a poner fin al desorden previo, donde las instituciones educativas enseñaban de manera independiente sin una malla curricular unificada, y no se supervisaba la creación de instituciones educativas particulares, que ofrecían estudios sin contar con una infraestructura adecuada ni personal capacitado. Esto no implica que el Estado sea el único proveedor del servicio educativo, pero sí desempeña un papel central en el control y emisión de las leyes necesarias para asegurar un proceso de aprendizaje efectivo, aplicable tanto a las instituciones educativas públicas, fisco-misionales como privadas, y que todas ellas deben acatar (Ministerio de Educación, 2022).

## **El Derecho Parlamentario**

El jurista Juan Fernando Brugge sostiene que el Derecho Parlamentario se centra específicamente en la actividad de la Asamblea Nacional. Este campo abarca el conjunto de reglas jurídicas, costumbres y prácticas que se aplican a los órganos legislativos, estableciendo las normas de funcionamiento, constitución y, especialmente, el proceso de creación y aprobación de leyes. El Derecho Parlamentario se enfoca principalmente en los órganos titulares de la Función Legislativa. En su visión, este campo abarca el conjunto de normas que regulan las actividades internas de las asambleas legislativas, incluyendo aspectos como su organización, funcionamiento, facultades, deberes y privilegios de sus miembros, así como las relaciones entre los grupos políticos que las componen (Zaidán Salim, 2018).

En términos generales, la secretaria general de la Asamblea Nacional del Ecuador define el Derecho Parlamentario como el conjunto de normas que regulan la actividad y el funcionamiento de los Parlamentos, Congresos o Asambleas legislativas,

centrándose particularmente en los periodos de sesiones. En consecuencia, el procedimiento parlamentario puede ser considerado como el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de la Asamblea Nacional. Estas normas también abarcan las interrelaciones sociopolíticas que mantiene con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos. Además, se fundamentan en los valores y principios que dan vida a su existencia institucional y la motivan a perseguir la realización de sus funciones, siendo estas instituidas por el pueblo como una expresión de sus necesidades (Zaidán Salim, 2018).

### **Proceso de formación y aprobación de ley**

El procedimiento legislativo implica una secuencia de procesos y actos jurídicos que se llevan a cabo para la creación de una ley. El proceso en general puede variar en detalles y plazos según la materia o propuestas a tratarse, así como iniciativas legislativas. (Zaidán Salim, 2018).

#### **Comprobación de los proyectos de ley dentro del procedimiento legislativo**

Los requisitos de contenido para elaborar una propuesta normativa pueden variar según el sistema jurídico, pero existen ciertas exigencias mínimas que deben ser consideradas y verificadas.

- Es fundamental que el legislador tenga un conocimiento sólido sobre la materia a regular, lo que implica revisar exhaustivamente las diversas fuentes del derecho relacionadas con dicha materia.
- Es imprescindible que el proyecto de ley sea viable, y para evaluar su viabilidad social, es necesario cuestionarnos si se consultó adecuadamente a los actores interesados en el proceso.

- Es necesario examinar las disposiciones constitucionales y legales que otorgan autoridad para regular el órgano con poder legislativo, con el fin de asegurar el cumplimiento de la supremacía constitucional, la garantía normativa y el principio de legalidad.
- Para mantener la coherencia, es fundamental garantizar la concordancia entre el texto propuesto y el resto del marco legal vigente.

Para garantizar la claridad del proyecto de ley, es necesario asegurarse de que el texto sea redactado de manera que su contenido sea susceptible de una única interpretación. (Tinitana. Patricia, 2015)

### **La iniciativa legislativa**

La Constitución de la República establece facultades específicas y restringidas tanto para ciertas instituciones estatales como para los ciudadanos, permitiéndoles proponer proyectos de ley dentro de la Asamblea Nacional, el órgano legislativo. Estas propuestas deben cumplir con los requisitos estipulados tanto en la Constitución como en las leyes aplicables (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El artículo 134 de la Constitución establece la posibilidad de que tanto instituciones estatales como ciudadanos puedan acceder al órgano legislativo para presentar sus propuestas de ley. El artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece los actores relevantes que pueden presentar proyectos de ley.

**Art. 134.** La facultad de presentar proyectos de ley corresponde a varias instancias, incluyendo a los asambleístas con el respaldo de una bancada legislativa o al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. También pueden presentar proyectos de ley el presidente de la República, las otras funciones del Estado en sus respectivos ámbitos de competencia, y entidades como la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública, en las materias que les correspondan según sus atribuciones.

Además, los ciudadanos en goce de sus derechos políticos y las organizaciones sociales con el respaldo de al menos el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional también pueden presentar proyectos de ley. Aquellos que presenten propuestas de ley conforme a estas disposiciones podrán participar en su debate, ya sea personalmente o a través de sus delegados (pág. 53 art.134)

**Art. 54.** La posibilidad de presentar proyectos de ley está atribuida a diferentes actores. Entre ellos se encuentran los asambleístas que forman parte de la Asamblea Nacional, quienes pueden hacerlo con el apoyo de una bancada legislativa o al menos el cinco por ciento de sus

miembros. También, el presidente de la República, las otras funciones del Estado dentro de su ámbito de competencia y entidades como la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública pueden presentar proyectos de ley en las materias que les correspondan según sus atribuciones. Asimismo, los ciudadanos que disfrutan de sus derechos políticos y las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de al menos el cero punto veinticinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional también tienen la facultad de presentar proyectos de ley. Aquellos que presenten propuestas de ley conforme a estas disposiciones podrán participar en su debate, ya sea personalmente o a través de sus delegados, previa solicitud y autorización del presidente de la Asamblea Nacional (pág. 16 art. 54).

### **Calificación de los proyectos de ley**

El Consejo de Administración Legislativa (CAL), según lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es la máxima autoridad encargada de la administración legislativa. Entre sus responsabilidades se encuentra la calificación de los proyectos de ley enviados por el presidente de la Asamblea Nacional para su estudio y consideración legal. (Ley Orgánica de la Funcion Legislativa, 2008, pág. 6 art. 13)

### **Primer debate**

Después de recibir la calificación correspondiente, el proyecto de ley es remitido a la Comisión Especializada para que comience su proceso de análisis, siguiendo la fecha establecida en la resolución de calificación. Es responsabilidad del presidente de la Comisión Especializada informar de inmediato a todos los miembros relevantes sobre el inicio del tratamiento del proyecto de ley. La Comisión Especializada tiene un límite máximo de 45 días para presentar su informe a la presidencia de la Asamblea Nacional, el cual debe incluir las observaciones necesarias para incorporar al texto general del proyecto de ley. Dentro de este período de 45 días, se destina al menos quince días para que los ciudadanos interesados en la aprobación del proyecto de ley, o aquellos que consideren que sus derechos podrían verse afectados, puedan presentar sus respectivas observaciones y comparecer ante la comisión especializada para exponer sus argumentos (Villacrés Salomón, 2012).

El primer debate del proyecto de ley tendrá lugar en el Pleno de la Asamblea Nacional, convocado en el orden del día por el presidente de la Asamblea Nacional. Durante la discusión sobre el tema, los asambleístas expresarán sus observaciones y puntos de

vista por escrito durante la misma sesión. El artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece las pautas y directrices para el primer debate. (Villacrés Salomón, 2012)

**Art. 60.** El primer debate se llevará a cabo en una sola sesión, previa convocatoria del presidente de la Asamblea Nacional. Durante esta sesión, los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito, y tendrán hasta tres días después de concluida la sesión para hacerlo. El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, tendrá la facultad de decidir el archivo del proyecto de ley (pág. 18 art.60).

## **Segundo debate**

Una vez concluido el primer debate del proyecto de ley, la Comisión Especializada correspondiente procede automáticamente a elaborar un nuevo informe final, que será presentado para el Segundo Debate. Durante este proceso, se revisan las observaciones realizadas en el Pleno de la Asamblea. La Comisión tiene un plazo de 45 días a partir del cierre de la sesión del Primer Debate en el Pleno para entregar el informe para el segundo debate. En caso de ser necesario y justificado, la Comisión puede solicitar al presidente de la Asamblea Nacional una prórroga para presentar el informe correspondiente (Romero Franco, 2021).

Dentro del plazo establecido, la comisión deberá presentar el informe para el segundo debate, el cual debe contar con el respaldo de la mayoría absoluta de sus miembros, ya que la aprobación del informe es una decisión que se toma por mayoría absoluta. Este informe debe incluir el texto definitivo del proyecto de ley, que consiste en la parte considerativa y el articulado que la comisión considera definitivo para su discusión en el Pleno. Una vez distribuido el informe de mayoría, la Comisión designa a un asambleísta como "ponente" para presentar el informe ante el Pleno de la Asamblea Nacional. El ponente tiene una función relevante, ya que debe recoger las observaciones realizadas en el Pleno por los asambleístas y, en base a ellas, realizar cambios al proyecto de ley antes de la votación. Es importante destacar que la figura del ponente tiene la autoridad para incorporar las sugerencias y ajustes necesarios al proyecto de ley antes de su aprobación (Romero Franco, 2021).

Antes de concluir el debate y tras haber realizado las modificaciones pertinentes al texto del proyecto de ley, el ponente lo presentará ante el pleno, indicando

específicamente los cambios efectuados. Estas modificaciones serán entregadas por escrito a la Secretaría General, con la firma de responsabilidad del ponente. Luego de este procedimiento, el presidente someterá el texto final a votación por parte del Pleno, requiriendo para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, es decir, 63 asambleístas. Durante el segundo debate, también se tiene la posibilidad de sugerir el archivo del proyecto de ley, lo cual puede ser incluido en el informe de la Comisión Especializada o presentarse como una moción. En caso de contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los asambleístas, el proyecto de ley será archivado. Además, es importante mencionar que la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece las pautas y directrices que se deben seguir durante el segundo debate. (Romero Franco, 2021)

**Art. 61.** La comisión especializada examinará y, en caso necesario, considerará las observaciones realizadas al proyecto de Ley. Dentro del plazo de cuarenta y cinco días, a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar al presidente de la Asamblea Nacional el informe para el segundo debate. Si es necesario, la comisión especializada podrá solicitar al presidente de la Asamblea Nacional una prórroga justificada para presentar el informe correspondiente, y el presidente decidirá si se concede y determinará su plazo. Una vez recibido el informe para el segundo debate, el presidente de la Asamblea Nacional ordenará su distribución a todos los asambleístas a través de la Secretaría de la Asamblea Nacional. El segundo debate se llevará a cabo en una sola sesión, previa convocatoria del presidente de la Asamblea Nacional. Durante el segundo debate, el ponente tendrá la facultad de incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno (pág. 18 art.61).

## **El ejecutivo dentro del procedimiento legislativo**

En relación con las competencias de la Función Ejecutiva, por medio del presidente de la República como su representante, la Constitución dictamina que “La presidenta o presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el jefe de Estado y Gobierno y responsable de la administración pública.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 115 art.141) Así mismo, el presidente de la República tiene la facultad de presentar y respaldar proyectos de ley sobre diversos temas, con iniciativa exclusiva para proponer la creación, modificación o supresión de impuestos, el aumento del gasto público y la modificación de la división político-administrativa del país.

Dentro el proceso de reformas de la LOEI, la Presidencia de la República genera un equilibrio en temas de legislación, teniendo la competencia la Asamblea Nacional para

emitir proyectos de ley y poner en conocimiento del ejecutivo, el cual tiene la potestad para sancionar u objetar. Si bien la colegislación del poder ejecutivo tiene influencia en el proceso legislativo, la Asamblea Nacional tiene la autonomía para debatir, modificar y aprobar proyectos de ley de acuerdo con sus propios criterios y la voluntad de los legisladores. (Ruth Mejía, 2013)

### **La sanción y la objeción**

El presidente de la República tiene la facultad de sancionar u objetar una ley, lo que refleja su conformidad o desacuerdo con el texto legislativo aprobado por la Asamblea Nacional. Si el presidente está de acuerdo con la ley, la sanciona, lo que implica su aprobación sin alteraciones y su posterior publicación y promulgación en el Registro Oficial. Sin embargo, también puede objetar las leyes aprobadas, ya sea en su totalidad o parcialmente, expresando su desacuerdo con ciertas partes de la norma. En este caso, puede solicitar modificaciones o cambios específicos antes de proceder con su sanción y promulgación. (Ruth Mejía, 2013).

La Ley Orgánica de la Función Legislativa dicta que “Si la presidenta o presidente de la República objeta totalmente el proyecto de Ley, la Asamblea Nacional podrá volver a considerarlo solamente después de un año”. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2012, pág. 38 art.64) Como tal, la acción se debe tomar en consideración cuando el proceso realizado dentro de la Asamblea Nacional no haya sido considerado bajo ciertos estándares como puede ser una necesidad o si la fundamentación no dispone de una base o informes técnicos o jurídicos, esto bajo las observaciones del presidente de la República.

### **La acción por Inconstitucionalidad**

La acción de inconstitucionalidad es una herramienta jurídica que permite eliminar del sistema legal una norma que contradice la Constitución o el bloque de constitucionalidad, ya sea por su forma o contenido.

Esta acción puede ser presentada por cualquier persona y su resolución es responsabilidad exclusiva del tribunal máximo de justicia constitucional. A través de

esta acción, y en respeto a la supremacía de la Constitución, los jueces llevan a cabo un control abstracto de la norma impugnada, la cual forma parte del ordenamiento jurídico.

El libro tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) establece el control abstracto de constitucionalidad con el propósito de garantizar un ordenamiento jurídico adecuado. En particular, el artículo 74 de la LOGJCC describe el concepto de este tipo de control (Salazar Milton, 2019).

**Art. 74.-** El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico (pág. 22 art.74).

El artículo 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa hace referencia a la acción de inconstitucionalidad como una posible consecuencia de la objeción presentada por el Poder Ejecutivo.

**Art. 65.** Si la objeción del presidente de la República se basa en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto de ley, será necesario solicitar un dictamen a la Corte Constitucional, la cual deberá emitir su pronunciamiento en un plazo máximo de treinta días. Si el dictamen confirma que el proyecto es inconstitucional en su totalidad, este será archivado. En caso de que la inconstitucionalidad sea parcial, el proyecto será devuelto a la comisión especializada de la Asamblea Nacional para realizar las modificaciones pertinentes. Luego, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobará dichos cambios en un solo debate y enviará el proyecto al presidente de la República para su sanción. Si la Corte Constitucional determina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional procederá a la promulgación y ordenará su publicación (pág. 20 art.65)

## **El veto presidencial hacia el proyecto de ley**

El veto es una prerrogativa del Poder Ejecutivo mediante la cual el presidente tiene la capacidad de rechazar total o parcialmente los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional.

El veto parcial permite al Ejecutivo objetar solo ciertas partes de la norma sin afectar su totalidad. En este caso, el presidente puede promulgar únicamente la parte no vetada, siempre y cuando esta no altere el espíritu del proyecto aprobado por ambas cámaras. Con respecto a las reformas de la LOEI, cuando se aplica el veto total, la Asamblea no puede volver a discutir ese proyecto de ley en el transcurso de un año.

Después de ese período, la Asamblea puede ratificarlo solo si cuenta con el voto favorable de al menos las dos terceras partes de sus miembros, o bien, puede decidir archivarlo. Si el presidente de la República señala que las reformas del proyecto de ley son inconstitucionales, el Tribunal de la Corte constitucional se limitará a dictaminar sobre dicha objeción con el fin de confirmar todas las objeciones, o bien desestimarlas. (Rafael, pág. 6)

.

### **Principio de unidad de materia**

El mandato constitucional establece que todo articulado o ley debe estar estructurado de manera coherente y organizada, abordando una sola materia o temas relacionados entre sí, que sean necesarios y complementarios. En esencia, esto implica que la ley debe constituir un conjunto cohesivo, afín y congruente (Tinitana. Patricia, 2015).

La unidad de materia es un principio legislativo de relevancia, ya que está establecido por mandato constitucional. Según la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este principio dictamina que todas las disposiciones de una ley relacionadas con una misma materia deben tener una conexión clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, ya sea de carácter temático, teleológico o sistemático. Además, para determinar si existe conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá considerar la exposición de motivos y las diferencias entre los textos originales y los definitivos (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009).

El principio de unidad de materia se refiere a que un proyecto de ley debe estar centrado en uno o varios temas esenciales que requieren un tratamiento conjunto de actos, hechos o circunstancias. Esto implica que el proyecto de ley tiene un núcleo rector alrededor del cual se agrupan contenidos que, aunque pueden ser diversos, guardan una relación fundamental de pertenencia, afinidad y coherencia significativa. En otras palabras, el proyecto de ley se estructura en torno a temas trascendentes que están interrelacionados de manera coherente (Tinitana. Patricia, 2015).

## **Escalafón del Magisterio Nacional**

El magisterio puede ser definido como el conjunto de profesores que desempeñan su labor en el sistema educativo público. El escalafón, por su parte, es un sistema organizado que clasifica a los docentes pertenecientes al magisterio nacional en función de su nivel de educación y el tiempo de servicio que han dedicado al organismo educativo estatal. Esta clasificación determina el salario correspondiente y, en consecuencia, la categoría a la que se adscribe cada persona. Tanto en instituciones públicas como privadas, existe una estructura jerárquica o escala que se establece en base a la importancia de las funciones desempeñadas y los salarios percibidos por los docentes (Gavilánez César , 2021).

Según el Reglamento General de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, el artículo 73 establece la estructura del escalafón y afirma lo siguiente: "El escalafón del Magisterio Nacional es un sistema que clasifica a los profesionales de la educación en función de su título, tiempo de servicio y desarrollo profesional o administrativo. Sobre esta base se determinan sus responsabilidades, promociones y remuneraciones" (Magisterio Nacional, 2009).

El escalafón del magisterio nacional es un sistema de clasificación que se aplica a los docentes que forman parte de la carrera docente pública. Esta clasificación se realiza considerando sus funciones, títulos, crecimiento profesional, tiempo de servicio y resultados obtenidos en los procesos de evaluación implementados por el Instituto Nacional de Evaluación. En base a estos criterios, se definen diferentes categorías que determinan la posición de cada docente en el escalafón (Gavilánez César , 2021).

### **Categoría J**

La categoría de ingreso a la carrera educativa pública corresponde a aquellas personas que poseen un título de bachiller y han ganado los concursos de méritos y oposición en zonas consideradas de difícil acceso (Rodríguez Edward, 2014).

### **Categoría I**

La categoría de ingreso a la carrera docente pública se aplica cuando el título obtenido es el de profesor o tecnólogo en áreas de educación especial, o bien si se cuenta con un título profesional en disciplinas distintas a la educación (Rodríguez Edward, 2014)

### **Categoría H**

Esta es la primera categoría de promoción destinada a los docentes que ingresan a la carrera con un título de profesor o tecnólogo en áreas de educación especial, así como a aquellos que poseen un título profesional en disciplinas distintas a la educación (Rodríguez Edward, 2014)

### **Categoría G**

La categoría de ingreso a la carrera docente pública corresponde a aquellos casos en los que se posee un título de licenciado en Ciencias de la Educación o un título de posgrado en Docencia en disciplinas distintas a la educación (Rodríguez Edward, 2014)

### **Categoría F**

Esta categoría de promoción está dirigida a los docentes que, tras cuatro años de experiencia, ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación necesarios (Rodríguez Edward, 2014)

### **Categoría E**

Esta categoría de promoción está destinada a los docentes que, luego de acumular ocho años de experiencia, ingresen a la categoría G de la carrera docente pública y aprueben satisfactoriamente los cursos de formación exigidos (Rodríguez Edward, 2014).

### **Categoría D**

Esta categoría de promoción se aplica a los docentes que, luego de acumular doce años de experiencia, ingresan a la categoría G de la carrera docente pública y aprueban los cursos de formación requeridos, o bien aquellos que han completado exitosamente el programa de mentoría (Rodríguez Edward, 2014).

### **Categoría C**

Se trata de la promoción para los docentes que, después de acumular dieciséis años de experiencia, ingresen a la categoría G de la carrera docente pública y aprueben satisfactoriamente los cursos de formación obligatorios (Rodríguez Edward, 2014).

### **Categoría B**

Esta es la categoría de ascenso destinada a los docentes que, luego de acumular veinte (20) años de experiencia, ingresen a la categoría G de la carrera docente pública y aprueben exitosamente los cursos de formación obligatorios, así como el proceso de evaluación correspondiente (Rodríguez Edward, 2014).

### **Categoría A**

Esta es la categoría de ascenso dirigida a los docentes que, después de acumular veinticuatro años de experiencia, ingresen a la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación necesarios, o hayan completado exitosamente el programa de mentoría y el correspondiente proceso de evaluación (Rodríguez Edward, 2014).

Las reformas de la ley en relación con la educación intercultural pueden abordar aspectos como el currículo educativo, la formación docente, la inclusión de lenguas y culturas minoritarias, la promoción de la igualdad de oportunidades educativas para todos los grupos culturales, y la creación de políticas para erradicar la discriminación y el racismo en el Sistema Nacional de Educación. Con respecto al aumento de la remuneración y beneficios estas deben garantizar salarios competitivos y beneficios

para los docentes para atraer y retener a profesionales talentosos en la profesión docente. Además, debe proporcionar un ambiente de trabajo adecuado y recursos suficientes para los docentes, como materiales didácticos, tecnología, apoyo administrativo y tiempo para la planificación y preparación de clases. (Ministerio de Educación, 2022)

Las reformas a la LOEI crean varios cambios estructurales al Sistema Nacional de Educación y la incorporación de nuevos derechos a los docentes del Magisterio Nacional los cuales buscan mejorar su situación laboral frente a la importancia que tiene la educación con respecto al desarrollo de la sociedad dentro de nuestro país. Como ejemplo, el cambio salarial dentro del escalafón del Magisterio Nacional; los docentes que se ubican dentro de la categoría A del Magisterio Nacional pasan de ganar 1 676 dólares a 2 034 dólares. El salario en la B cambia de USD 1 412 a 1 760; en la categoría C, pasa de USD 1 212 a 1 676; en la D, pasa de 1 086 a 1 412 y en la E, de 986 a 1 212. En la categoría F, los maestros tenían un salario de USD 901 y el nuevo será de 1 086; en la G el sueldo pasa de 817 a 986; en la H, de 733 a 817; en la categoría I, de 675 a 817 y en la J el salario aumenta de 527 a 817. (Yadira, 2022, pág. 2)

## **CAPÍTULO III**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

Este apartado se centra en los tipos de investigación, las técnicas y los instrumentos utilizados para llevar a cabo la investigación. En este trabajo de investigación, se utiliza un enfoque analítico, descriptivo y bibliográfico para abordar la problemática relacionada con el proceso legislativo del proceso, publicación y aplicación de la Ley Reformativa a la LOEI del cual se identifican errores de carácter formal y material, así como vicios constitucionales en el procedimiento. Además, se resaltan las omisiones por parte del legislativo y la falta de los estudios necesarios para una correcta implementación de la ley.

La metodología de investigación se define como "la ciencia que proporciona al investigador una serie de conceptos, principios y leyes que le permiten dirigir eficientemente y hacia la excelencia el proceso de investigación". (Córtez Manuel, 2004)

#### **Naturaleza y Tipo de Investigación**

El presente trabajo se plantea bajo un enfoque cualitativo-dogmático, el cual se caracteriza por ser un método estructurado de recopilación y análisis de información proveniente de diversas fuentes. Además, se basa en una disciplina expositiva y explicativa del sistema jurídico que refleja un ordenamiento legal.

La dogmática jurídica puede definirse como el equivale a la actividad desarrollada por los estudiosos del derecho o ciencia del derecho. Hace referencia al estudio del contenido del derecho resaltando la práctica jurídica respecto de la "ciencia del derecho", la cual tendría un mayor grado de generalidad y abstracción (Alvaro, 2014).

## **Modalidad básica de la investigación**

Este estudio se basa en una investigación bibliográfica-documental que involucra el análisis de sentencias e informes relevantes relacionados con el proceso legislativo.

Se aplicará una unidad de análisis, tomando en referencia lo expuesto por (Hurtado, 2010): Las unidades de análisis son bloques o segmentos de información en los que se organiza el material para asignarle la categoría. En el caso de material proveniente de la técnica de observación, las unidades de análisis pueden ser períodos de tiempo, episodios, escenas, o secuencias de acciones.

Constatando que se realizara una investigación de documentación, a esta unidad de análisis se realizara observaciones a un problema jurídico por lo que se examinara el alcance de las reformas impuestas dentro de la LOEI, aplicando posterior un análisis por lo que se seleccionaron los siguientes documentos:

- Constitución de la República del Ecuador Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008  
Ultima modificación: 25-ene.-2021.
- Ley Orgánica de la Función Legislativa Registro Oficial Suplemento 642 de 27-jul.-2009  
Ultima modificación: 03-may.-2021.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural Registro Oficial Suplemento del Registro Oficial 254, 22-feb.-2023.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct.-2009.
- Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado, 11-agos. -2021.
- Dictamen No. 2-22-OP/22, 20-mayo. -2022.
- Oficio No. PAN-CLCL-2021-371

## **Métodos de Investigación.**

### **- Método científico**

El método científico se define como el procedimiento por el cual se plantean los problemas científicos y se ponen a prueba la hipótesis de estudio, es la teoría de investigación la cual describe los conceptos pertinentes a medida que se descubren ciertas pautas de la investigación (Alberto, pág. 28). El presente estudio utiliza el método científico para Para comprender el procedimiento legislativo, la investigación utiliza el siguiente método para desentrañar sus conexiones internas y externas necesarias.

### **- Método inductivo**

El método inductivo se caracteriza por ser un método experimental que se rige por un proceso de; observación, formulación de hipótesis y verificación por lo que las conclusiones inductivas sólo pueden ser absolutas (Gladys, 2006). En el contexto de esta investigación, se emplea un proceso de análisis de aspectos, situaciones, ideas y hechos particulares con el fin de llegar a principios o leyes generales que los determinen. Se examinan casos particulares para derivar conclusiones.

### **- Método analítico**

El método analítico inductivo, también conocido como el razonamiento inductivo, comienza con las observaciones. A partir de estas, se proponen teorías hacia el final del proceso de investigación (Gabriel, 2023). El presente trabajo, se emplea el método analítico para descomponer el hecho o problema investigado en el proceso legislativo, así como para examinar las leyes, doctrinas o textos necesarios para justificarlo de manera rigurosa.

## - **Método exegético**

El método exegético puede describirse como el estudio de las normas jurídicas civiles, que tiene el objetivo de buscar el origen etimológico de la norma, figura u objeto de estudio, desarrollarlo, describirlo y encontrar el significado que le dio el legislador (J, 2011). Para el presente estudio, se analiza el contenido y la forma en que el legislador elaboró la ley, con el objetivo de comprender la intencionalidad del autor y su autenticidad, para su posterior aplicación por parte de los jueces o la administración de justicia en entidades estatales. Se utilizará el método exegético para interpretar las normas jurídicas, como la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley, los reglamentos y la jurisprudencia, a fin de determinar su alcance y jerarquía.

## **Técnicas e instrumentos**

Con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en esta investigación, se utilizarán diversas técnicas de recolección de datos, tales como el estudio descriptivo, el fichaje bibliográfico, hemerográfico y referencial. Además, se realizarán consultas en línea para obtener información sobre doctrina en el derecho ecuatoriano actual, así como opiniones e investigaciones realizadas por universidades nacionales, centros de investigación y otros organismos públicos y privados que manejen información relacionada con la LOEI y el Escalafón del Magisterio Nacional.

## **Análisis e interpretación de la Ley**

Para comprender y aplicar correctamente la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es fundamental recurrir a la dogmática como método de interpretación. Sin embargo, es importante reconocer que el derecho parlamentario y el derecho constitucional, en particular, son ciencias sociales perfectibles que deben adaptarse a las nuevas realidades y demandas sociales.

Es necesario llevar a cabo un estudio interdisciplinario que esté en consonancia con el modelo de Estado establecido en Ecuador y los límites axiológicos que lo definen, como el derecho a la igualdad y la no discriminación.

Si bien la dogmática es un camino que deben seguir los juristas, es importante tener en cuenta que sus resultados no son exclusivamente para ellos, sino para aquellos que ejercen diariamente sus derechos y necesitan comprender el derecho parlamentario. Por lo tanto, es esencial que el estudio dogmático se realice con el objetivo de brindar un entendimiento claro y accesible a los destinatarios, es decir, a quienes hacen uso de los derechos en su vida cotidiana.

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS DE RESULTADOS**

En este capítulo se realiza un análisis e interpretación del proceso legislativo para la aprobación y aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Se basa en los informes técnicos de primer y segundo debate, la sanción y su publicación, la sentencia No. 32-21-IN, el veto presidencial, el dictamen No. 2-22-OP/22 emitidas por la Corte Constitucional y la normativa pertinente relacionada con la equiparación salarial de los docentes del Sistema Nacional. El análisis se presenta en función de los objetivos establecidos en la investigación.

#### **Análisis del procedimiento legislativo empleado para la aprobación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural**

##### **Contravenciones dentro de la presentación del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural**

Dentro del procedimiento de planificación de las reformas a la ley, 23 asambleístas presentaron 7 proyectos de ley reflejados en la Resolución; CAL-2017-2019-404; en la cual se dispuso que se analicen y unifiquen con los proyectos relacionados que se encontraron tratándose en la Comisión de Educación.

Dentro del proceso, la secretaria General de la Asamblea Nacional dio a disposición la resolución emitida por la presidenta de la Comisión de Educación. conforme al artículo 57 de la LOFL, “la comisión especializada ordenará se ponga inmediatamente en conocimiento de todas las y los integrantes de la misma [...] el inicio de dicho trámite y el proyecto de ley” (Ley Orgánica de la Funcion Legislativa, 2012, pág. 17 art.57).

Con respecto a la iniciativa legislativa para las reformas a la LOEI, la sentencia 32-21- IN/21, manifestó que las vulneraciones a la norma comenzaron a partir de fijar las resoluciones contenidas en el memorando N° SAN-2018-2554 en relación con los proyectos de ley en espera a una reforma completa a la LOEI bajo el principio de

unidad de materia el cual esta dictado en el artículo 136 de la Constitución “Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia [...] Si el proyecto no reúne estos requisitos [...] no se tramitará”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 112 art.53)

El principio de unidad de materia tiene la finalidad de reducir la carga de la práctica legislativa, es decir que agiliza y acorta los procesos relacionados a la implementación y reformas, tanto en relación de las leyes, como en la organización de los debates públicos. La discusión de un proyecto de ley debe concentrarse en una materia delimitada para que la misma no se disperse en un sentido ajeno a la normativa tratada, lo que puede afectar la racionalidad y razonabilidad de la legislación proveniente. El omitir el principio de unidad de materia dentro del proceso legislativo puede llevar a la inclusión de disposiciones irrelevantes dentro de las reformas de ley las cuales pueden ser ajenas a la materia y pueden crear contraposiciones con los actores dentro del proceso.

El artículo 116 de la LOGJCC dicta que la normativa tratada dentro del principio de unidad de materia “debe tener una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático”. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, pág. 34 art.116)

La Corte Constitucional mediante la sentencia 32-21-IN/21 explica que el principio de unidad de materia fue transgredido por la falta de una asociación entre todas las disposiciones de la ley que se trataron en la reforma, sin tener en cuenta dicho principio, manifestando que primero se deben atender también a otros principios constitucionales que lo definan y que para que las restricciones a esos otros principios estén justificados es necesario que haya proporcionalidad entre tales restricciones y la justificación del principio de unidad de materia; esto, en relación con; El artículo 2 numeral 2 sobre los principios de justicia constitucional, destacando que, “La creación, interpretación y aplicación del derecho deberá orientarse hacia el cumplimiento y optimización de los principios constitucionales y la optimización de los mismos” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, pág. 3 art.2.2) y;

El artículo 3 numeral 2 habla sobre los métodos y reglas de interpretación constitucional, resaltando que debe haber cierta "relación de preferencia entre los principios y normas, condicionada a las circunstancias del caso concreto [...] cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción [...] de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro". (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, pág. 3 art.3.2)

El grado de conexidad material exigible en un caso concreto dependerá del examen de proporcionalidad entre la unidad de materia y otros principios constitucionales el cual implica el analizar la asociación entre todas las disposiciones de la ley que se presentaron.

Se planteó que no existió un vínculo material entre todas las disposiciones de la ley presentadas porque no todas ellas tuvieron que ver con la educación, sino que algunas aluden a otras materias, como la financiera pública. Ciertamente la ley en sus reformas se apega varios cuerpos normativos que no tienen que ver con la educación, más bien guardan relación con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley de Seguridad Social y la Ley Orgánica de Servicio Público. Pero en tal caso los mismos cuerpos normativos mantienen una relación indirecta con la LOEI debido a que el Estado debe garantizar el derecho a la educación mediante el Sistema Nacional de Educación mismo que está vinculado a las instituciones amparadas por estas normativas las cuales están encargadas de programas, políticas públicas, recursos, actores y acciones encaminadas a la realización de ciertos fines, principios y valores directamente vinculados con la educación.

En el presente caso, la sola violación de una regla de trámite legislativo no implica la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, sino que se requiere, además, que algún principio o fin escondido a dicha regla haya sido lesionado. Se debe verificar, entonces, si el trámite de aprobación de las disposiciones cuestionadas socavó el principio que atribuye la rectoría dentro a la Función Ejecutiva.

El artículo 136 de la Constitución habría sido transgredido en el trámite de aprobación de la ley porque bajo esta norma se regularía materias distintas entre sí, pues además de regular mecanismos dentro del Sistema Nacional de Educación, también norma

asuntos relativos a la seguridad social, asunto que debió ser tratado en una comisión legislativa distinta a la que tramitó el proyecto de ley como la Comisión Especializada Permanente del Derecho de los Trabajadores y Seguridad Social.

- **Contravenciones dentro del primer y segundo debate de las reformas.**

De la revisión del informe de primer debate se determinó que la Comisión recibió a representantes de los maestros; realizó múltiples jornadas de trabajo con instituciones públicas, privadas y representantes de organizaciones sociales; llevó a cabo el Conversatorio “Visión de los ex ministros de educación hacia las reformas a la LOEI” con el objetivo de fortalecer y recoger insumos que ayuden a los assembleístas en la construcción de las reformas; ejecutó mesas de trabajo para evaluar cuestiones técnicas con representantes de las instituciones públicas que intervinieron; lanzó la plataforma digital “Juntos somos LOEI” con el objeto que la ciudadanía y organizaciones sociales puedan aportar con sus comentarios y observaciones al proyecto (Asamblea Nacional, 2022).

De la revisión del informe de segundo debate se verificó que la Comisión; recibió las observaciones presentadas por los assembleístas y representantes de instituciones públicas a quienes se les había solicitado una inspección respecto de las reformas propuestas y realizó talleres de trabajo con las organizaciones sociales y con las instituciones públicas con el objetivo de resolver las observaciones obtenidas.

Conforme a los informes de primer debate y segundo debate se revisó que la Asamblea Nacional realizó 3 talleres de trabajo en los que participaron gremios de docentes como la UNE, Red de Maestros, representantes de maestros jubilados, representantes del magisterio, delegados de los ministerios de Economía y Finanzas, Educación y Trabajo y la Defensoría Pública (Asamblea Nacional , 2022).

Se discutió en el segundo debate el procedimiento de aprobación de la ley con respecto a un alza salarial y la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación y bajo este motivo se determinó que transgredió el artículo 136 de la Constitución, según el cual los proyectos de ley deben incluir una exposición de motivos suficiente. La ley en estudio se habría aprobado transgrediendo las normas de la Constitución relativas a la sostenibilidad fiscal;

El artículo 261, indica que “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, comercio exterior y endeudamiento”; (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 188 art.261)

El artículo 297, dicta que “las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 214 art.261)

Respecto al informe técnico N° MEF-SPF-SP-2021- 039 de la Secretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, registrado el 31 de diciembre del 2021, dentro del cual se determinó que no existe presupuesto para los gastos a los que se refiere el aumento de las reformas de ley. El informe considera en los egresos del Presupuesto General del Estado (PGE) con respecto a la clasificación de sueldos y salarios, se registraron como un gasto no permanente por lo cual no habría sostenibilidad para seguir aportando a estas reformas (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

En lo que respecta al régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación, se transgredieron los artículos 368 y 369 de la Constitución;

El artículo 368 menciona que “Sistema de Seguridad Social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social”, además, dicho Sistema se rige por el principio de “sostenibilidad”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 255 art.368)

El artículo 369 menciona que “La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”. Este artículo establece una garantía del derecho a la seguridad social de las personas que ya reciben prestaciones financiadas por fondos previsionales, pues la creación de nuevas cargas para el fondo de invalidez, vejez y muerte ponen en riesgo la continuidad en el pago de las prestaciones propias de dicho fondo. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 255 art.369)

Normalmente antes de la expedición de la ley, los docentes del Sistema Nacional de Educación ya eran titulares de la prestación de jubilación siempre y cuando se cumplieran con los requisitos legalmente establecidos. En las reformas, precisamente en el artículo 12, relativo al nuevo artículo 10 y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta, introdujeron cambios en cuanto a dos requisitos de acceso para la prestación: el número mínimo de aportes, y la edad mínima (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2021).

El artículo 12, relativo al nuevo artículo 10 y la disposición reformativa establece que los docentes del Sistema Nacional de Educación tendrán derecho a acogerse a la jubilación con al menos trecientas sesenta aportaciones mensuales, mientras que la disposición reformativa tercera establece que para acceder a la jubilación los docentes deberán cumplir al menos con trecientas aportaciones mensuales por lo que se percibe una contradicción en la norma, además, el que se cumpla trecientas aportaciones mensuales modifica directamente la edad en la que los docentes podrían jubilarse.

El sistema de Seguridad Social del IESS requiere fuentes de financiamiento sólidas y sostenibles por lo cual debe incluir contribuciones de empleadores y empleados de forma fija y permanente, así como fondos del presupuesto del gobierno, es importante equilibrar las tasas de contribución para asegurarse de que el sistema tenga ingresos suficientes para cubrir los beneficios. El hecho de que las remuneraciones de los docentes se redujeran dentro de las reformas afecta directamente a esta sostenibilidad debido a que a largo plazo podría perjudicar el cumplimiento de estos pagos para los jubilados. Es importante que los gobiernos y las autoridades responsables aborden activamente estos temas para garantizar que el sistema de Seguridad Social sea sostenible y siga brindando protección social a las personas en el futuro. Esto implica un enfoque integral y una planificación a largo plazo para mantener la estabilidad y la viabilidad del sistema.

Con respecto a la jubilación prematura de los docentes, puede tener implicaciones tanto para los profesionales de la educación como para el sistema educativo en su

conjunto. Por un lado, puede permitir que los educadores se retiren temprano y disfruten de una transición más fluida hacia su jubilación.

Por otro lado, puede plantear desafíos para los sistemas educativos en términos de la necesidad de contratar y capacitar nuevos docentes para mantener la calidad de la educación. Y consecuencia de una baja sostenibilidad de las remuneraciones, los docentes no tendrían una pensión fija con la cual subsistir.

**- Omisión del Ejecutivo y sus Efectos de la Objeción de las Reformas a la Ley Organica de Educación Intercultural.**

El 11 de marzo de 2021, mediante oficio N° PAN-CLC-2021-371, el presidente de la Asamblea Nacional remitió al entonces presidente de la República, Lenin Moreno Garcés, el proyecto de ley reformativa para su decisión. El ex presidente de la República, con oficio N° T342-SGJ-21-0146 emitido el 10 de abril de 2021, comunicó al director del Registro Oficial que el proyecto de ley reformativa fue sancionado por él ese mismo día, por lo que solicitó su publicación y, en consecuencia, la ley reformativa de la LOEI se publicó en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

El procedimiento de aprobación de las disposiciones de la ley en estudio que implican egresos fiscales, transgredió los artículos 135 y 141 de la Constitución, relativos a la rectoría de la política fiscal por parte de la Función Ejecutiva, porque las disposiciones no habrían provenido de la iniciativa del presidente de la República a pesar de que incrementarían el gasto público.

El artículo 135 menciona que solo “el presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos” incluyendo también el “aumenten el gasto público”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 112 art.135)

El artículo 141 establece que “La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia [...], los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para

cumplir [...] las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 115 art.141)

El procedimiento de aprobación de las disposiciones de la ley reformativa implica egresos fiscales, transgredió los artículos 286 inciso primero y 287 de la Constitución, relativos al principio de sostenibilidad fiscal ya que las disposiciones implicarían la creación de obligaciones financiadas con recursos públicos y no habrían sido previstas las fuentes para su financiamiento.

El artículo 286 establece que “Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable, transparente y procurarán la estabilidad económica”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 208 art.286).

Dentro la reforma el artículo 12, relativo al nuevo artículo 10 y las disposiciones reformativas incluyeron materia que no tuvo los estudios pertinentes sobre el impacto presupuestario para la aplicación de las reformas por lo que la falta de estudios necesarias para el alza salarial y el régimen especial de jubilación pudieron comprometer los fondos públicos.

El artículo 287 menciona que “Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 209 art.287). La falta de financiamiento para las reformas puede llevar a un aumento del gasto público sin una fuente de ingresos correspondiente. Esto puede resultar en un déficit presupuestario, es decir, que el gobierno gasta más dinero del que recauda, lo que puede aumentar la deuda pública y afectar la estabilidad fiscal.

Las reformas se motivaron con el fin de regular materias en educación, pero se intentó modificar un instrumento constitucionalmente protegido por la Función Ejecutiva a pesar de que la ley reformativa no provino de iniciativa presidencial. En la aprobación de la ley impugnada se habría transgredido el artículo 135 de la Constitución porque su trámite legislativo no se habría originado en la iniciativa del presidente de la

República, entonces se habría aumentado el gasto público debido a las siguientes reformas:

Los artículos 8 y 12 establecieron la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización;

El artículo 12 determinaría incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes;

La disposición transitoria décimo novena aumentaría el número del personal bibliotecario de las instituciones educativas;

La disposición transitoria vigésima primera aumentaría el personal de los departamentos de consejería estudiantil de los planteles educativos;

La disposición transitoria vigésima obligaría a ejecutar los procedimientos pertinentes para convertir contratos ocasionales y nombramientos provisionales del personal bibliotecario a nombramientos permanentes;

La disposición transitoria vigésima novena establecería una bonificación económica a los docentes mejor puntuados en los procesos de evaluación realizados a partir del 2011; y

Los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera establecerían un incremento generalizado de remuneraciones para los docentes del Sistema Nacional de Educación.

Es fundamental que las reformas relacionadas con el gasto del Estado sean cuidadosamente planificadas y analizadas para asegurarse de que sean sostenibles y no pongan en riesgo la estabilidad financiera del país. Un enfoque responsable y prudente implica considerar tanto los ingresos como los egresos fiscales para garantizar una gestión fiscal adecuada y equilibrada. La implementación de nuevos

programas sociales o la expansión de los existentes puede ser una medida positiva para atender necesidades sociales, pero si no se considera cómo se financiarán a largo plazo, puede generar presión sobre el presupuesto y dificultar el cumplimiento de otros compromisos fiscales.

## **Cuestionamientos en la implementación de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.**

### **La Demanda de Inconstitucionalidad en la Causa No- 32-21- IN/21**

El 11 de mayo de 2021, Luis Javier Bustos Aguilar, abogado de libre ejercicio, demandó por razones de forma y de fondo, la inconstitucionalidad de la Ley Reformatoria a la LOEI, posterior a eso el IESS demandó, bajo la misma causa, la inconstitucionalidad de la ley en estudio. El tribunal de la Sala de Admisión, mediante auto de 21 de mayo de 2021, admitió a trámite la acción planteada en el cual requirió a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado que intervengan impugnando la constitucionalidad de las normas cuestionadas (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

La Corte Constitucional, dentro de la sentencia N°. 32-21-IN/21 resolvió; declarar la constitucionalidad de la Ley reformativa a la LOEI a pesar de los cargos de inconstitucionalidad revisados con anterioridad. En la tramitación de las reformas se habría inobservado el principio de unidad de materia, establecido en el artículo 136 de la Constitución, porque se referiría a tres temas distintos como lo son abordar materias financieras, laborales o del servicio público y educativos.

Se transgredió el artículo 369 de la Constitución porque no habría contado con un estudio actuarial que calcule matemáticamente el impacto de las nuevas prestaciones que el IESS debió asumir, lo que pone en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social, prescrita en el artículo 368 de la Constitución. Las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley reformativa a la LOEI atentaron contra la sostenibilidad del sistema de seguridad social, establecido en el artículo 368 de la Constitución, por no haber contado con un informe actuarial que justifique el financiamiento del fondo de pensiones para el año 2022; el que se vería afectado

porque se reducirían sin justificación las imposiciones que los docentes deben satisfacer para poder jubilarse acelerando el vaciamiento de los fondos del IESS de tal forma que se hubieran agotado en poco tiempo; y porque se eliminaría la edad mínima para la jubilación, lo que incrementaría el tiempo durante el cual el IESS tendría que pagar pensiones jubilares a los docentes. La Corte Constitucional describe en la sentencia varias disposiciones de la ley reformativa a la LOEI habrían vulnerado el derecho a la igualdad, previstos en la Constitución porque otorgaban beneficios solo a un determinado grupo de servidores públicos sin justificar tal tratamiento privilegiado;

El artículo 3 numeral 1 en el que se determinan uno de los “deberes primordiales del Estado” el “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución [...] en particular la educación, la salud, la alimentación” y “la seguridad social”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

El artículo 11 establece “El ejercicio de los derechos se regirá por [...] principios” que para el caso en concreto son que “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades” por lo cual “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 8 art.11)

El artículo 66 numeral 4 dentro del cual “Se reconoce y garantizará a las personas [...]a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 52 art.66)

Respecto a las alegaciones de las entidades accionantes, señalaron que las jubilaciones especiales funcionan como una acción afirmativa “para casos en los cuales se requiere un tratamiento diferenciado de jubilación por las condiciones físicas del trabajador, la afectación a la salud, por condiciones propias del trabajo o labores peligrosas”. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021) Se expuso que no existe una razón que justifique un régimen especial de jubilación para los docentes, pues esta actividad laboral, si bien provoca afectaciones a la salud, no son distintas a las provocadas por otras actividades laborales. De hecho, las entidades accionantes

señalan que “considerando las cifras de las jubilaciones del IESS se concluiría que los afiliados del magisterio fiscal presentan un promedio de un mayor número de aportaciones y una edad media de jubilación superior a la de los jubilados en general, lo cual implicaría que su población no presenta condiciones de insalubridad o siniestralidad en su vida laboral” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

Respecto al alza salarial, la Asamblea Nacional planteó que endicha acción no existiría una afectación a la sostenibilidad del sistema de seguridad social puesto que el aumento salarial de los docentes implicaría un aumento en sus aportes, con el que se cubrirían los egresos que se den por efecto del nuevo régimen de jubilación. La Corte Constitucional manifestó en la sentencia que para poder medir el impacto de un régimen de jubilación sin límite de edad “no basta con aludir vagamente a un incremento en los aportes, sino que se deben considerar otros elementos como, por ejemplo: rangos de edad de la población beneficiaria de la nueva prestación, índices de mortalidad, número de aportaciones, sueldos promedio, entre otros” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

Cuando las reformas de ley son más favorables para un grupo específico pueden surgir diversos problemas y desafíos, tanto a nivel social como político. Las reformas que benefician a un grupo en particular pueden aumentar la desigualdad en la sociedad, si ciertos sectores reciben beneficios o privilegios especiales, mientras que otros son ignorados o perjudicados, se puede generar una brecha entre distintos grupos y aumentar la exclusión social; La percepción de que la ley reformativa beneficie injustamente a un grupo en deterioro de otros puede generar tensiones y conflictos entre distintos sectores de la población; Si las reformas son percibidas como injustas o sesgadas a favor de intereses particulares de los docentes, puede debilitar la confianza de la población en el gobierno y en las instituciones democráticas, esto puede afectar la legitimidad y estabilidad del gobierno. La aprobación de reformas que favorecen a un grupo específico puede provocar divisiones dentro de la clase política y dificultar la construcción de consensos para futuras decisiones y reformas.

A diferencia de las disposiciones examinadas en los últimos párrafos, los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de las reformas a la LOEI,

manifiestan un incremento generalizado de remuneraciones para los docentes del Sistema Nacional de Educación, lo que sí aumenta el gasto público.

El artículo 113 establece una nueva estructura de diez categorías escalafonarias que pueden describirse brevemente en;

1. Categoría J: Será la base para el cálculo del sueldo básico de las categorías siguientes;
2. Categoría I: Ingreso a la carrera docente pública en los casos [...] que posea un título técnico [...]. En el lapso de los primeros dos años, el profesional de la educación deberá participar en un programa de inducción;
3. Categoría H: Primer ascenso [...]. Deberán tener cuatro años de experiencia en el magisterio, haber aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente.
4. Categoría G: Ingreso [...]. En el lapso de los primeros dos años el profesional de la educación deberá participar en un programa de inducción.
5. Categoría F: Ascenso para las y los docentes con cuatro años de experiencia que ingresen en la categoría G [...] y aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente.
6. Categoría E: Ascenso para los docentes con ocho años de experiencia que ingresen en la categoría G [...] y aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente.
7. Categoría D: Ascenso para los docentes con doce años de experiencia [...].
8. Categoría C: Ascenso para los docentes con dieciséis años de experiencia [...] y hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente;

9. Categoría B: Ascenso para los docentes con veinte años de experiencia [...] para los docentes con título técnico o tecnológico y veintiocho años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente.
  
10. Categoría A: Ascenso para los docentes con veinticuatro años de experiencia [...] y hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2021)

Aunque el artículo 116 de la LOEI dispone que “la escala salarial de los docentes es determinada por la autoridad competente [...] en coordinación con la Autoridad Educativa Nacional” y que sus categorías en cada caso serán específicas y adicionalmente equiparadas con las escalas remunerativas del servicio público. Aumentar los sueldos de manera impulsiva y sin estudios de impacto presupuestario puede tener varias consecuencias negativas para las finanzas públicas y la economía en general. Si los sueldos se aumentan sin un análisis adecuado del impacto presupuestario, esto puede llevar a un desequilibrio fiscal. Si los gastos salariales aumentan significativamente sin un aumento proporcional en los ingresos, el gobierno puede enfrentar un déficit presupuestario, lo que podría requerir endeudamiento adicional o reducción de otros gastos público.

### **Vicios de Forma y Fondo expuestos en la sentencia de la Corte Constitucional No. 32-21-IN y el dictamen No. 2-22-OP.**

#### **Resolución de la Corte Constitucional ante la demanda de Inconstitucionalidad de LOEI dentro de la Causa No- 32-21- IN/21.**

En el contenido de la Sentencia No. 32-21-IN y acumulado, el juez Ponente, Dr. Alí Lozada Prado indico la obligación del legislador a establecer la fuente de financiamiento para la equiparación salarial y demás reformas a la Ley Reformatoria a la LOEI en los párrafos 100, 103 y 104:

**Párrafo 100.** Esta Corte observa que los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada sí crean obligaciones determinadas, por lo que es aplicable la regla del artículo 287 de la Constitución, ya citada. Según esta, cuando se cree una obligación determinada a financiarse con fondos públicos, el legislador está obligado a “establecer la fuente de financiamiento correspondiente”. Esto implica que, en el trámite de formación de la ley, se debe contar con un análisis de factibilidad financiera, en el que se identifique el esquema de financiamiento de las obligaciones cuya creación se proyecta. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

El análisis financiero permite evaluar si los recursos disponibles son suficientes para financiar las nuevas medidas y programas propuestos en la ley, de esta manera, se asegura que no se generen déficits fiscales insostenibles que puedan comprometer la estabilidad económica del país. El análisis financiero ayuda a determinar si los recursos asignados a la implementación de la ley son adecuados y se distribuyen de manera eficiente para lograr los objetivos planteado y busca evitar malgastar recursos o asignarlos a áreas que no generarán el impacto deseado.

**Párrafo 103.** Por esa razón, el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal a propósito de un determinado proyecto de ley no puede reducirse a un trámite burocrático en el que el ministerio rector de las finanzas públicas extiende un certificado sobre la existencia o no de fondos suficientes para cubrir las erogaciones que se proyectan. La planificación financiera de tales erogaciones no tiene que limitarse a la situación actual de la caja fiscal, bien puede incorporar compromisos de adoptar ciertas decisiones macroeconómicas, por ejemplo, en el sistema tributario o en la programación presupuestaria de corto, mediano o largo plazo. Lo que es legítimo que ocurra, sobre todo, si de garantizar derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional) se trata. Adicionalmente, la extensión y profundidad que deba tener el análisis de factibilidad financiera va a depender de la magnitud de los costos fiscales suscitados por el proyecto legislativo de que se trate: en algunos casos, tales costos serán fácilmente absorbibles por la dinámica ordinaria de las finanzas públicas, en otros, en cambio, requerirá de compromisos de adoptar reformas como las arriba mencionadas. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

La planificación financiera no debe limitarse únicamente a la situación actual de la caja fiscal, ya que esto podría llevar a decisiones financieras cortoplacistas y poco sostenibles en el tiempo. Una planificación financiera integral debe tener en cuenta varios aspectos más allá de la situación actual de los ingresos y gastos del gobierno, como por ejemplo una perspectiva a largo plazo.

**Párrafo 104.** Lo expuesto en el párrafo anterior, sin embargo, no implica que el referido análisis de factibilidad financiera pueda ser de cualquier tipo, sino que debe mostrar que el legislador deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas e identificó reflexivamente las fuentes para su financiamiento. Corresponde, entonces, examinar si el procedimiento de formación de la ley impugnada incluyó un análisis de factibilidad financiera que satisfaga los mencionados estándares en función de la magnitud del impacto fiscal generado por el alza generalizada de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación.” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

El poder legislativo puede enmendar la ley inconstitucional para que cumpla con los requisitos constitucionales, esto implica modificar las disposiciones que la Corte Constitucional ha considerado incompatibles con la Constitución y ajustar la legislación para que sea conforme a la norma suprema. En algunos casos, cuando una parte significativa de la ley ha sido declarada inconstitucional, el legislador puede optar por derogar esas secciones específicas o incluso la ley en su totalidad, esto permite eliminar los elementos problemáticos y evitar futuros conflictos legales.

Por lo manifestado por la Corte Constitucional, se declaró la constitucionalidad de la Ley reformativa a la LOEI. Sin embargo, se declaró que los artículos 368 y 369 de la Constitución si fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley, en particular, el artículo 12, relativo al nuevo artículo 10 y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta. Se dispuso que la Asamblea Nacional tenga la oportunidad para que, en el plazo de treinta días subsane la omisión de deliberar sobre esas disposiciones con base en estudios actuariales actualizados y específicos que debían ser elaborados en un lapso máximo de seis meses.

### **Retorno a debate de la Ley Reformativa a la LOEI por parte de la Asamblea Nacional**

El retorno a debate de las reformas a la LOEI permitió que los legisladores y los actores dentro del proceso, analizaran y discutieran nuevamente los méritos, alcances y consecuencias de las propuestas que se consideraron inconstitucionales.

En base al artículo 117 de la LOGJCC, se concedió a la Asamblea Nacional la oportunidad para remediar la omisión de deliberar sobre esas disposiciones con base en estudios actuariales actualizados y específicos, elaborados en el lapso de seis meses en razón del artículo 12 y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta.

La Corte Constitucional considero deplorable que los órganos colegisladores omitan el cumplimiento de su deber de garantizar el principio de sostenibilidad de la seguridad social y, en particular, de contar dentro del trámite de formación de la ley

con los estudios respectivos que apoyen la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social.

El segundo debate se dio el 13 de marzo de 2022, la Asamblea Nacional instaló la sesión 768, con 113 votos afirmativos. 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:

*Tabla 1 Comparación de los Textos para Ratificar o Sustituir disposiciones normativas:*

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

Elaboración: Corte Constitucional del Ecuador

Como segundo punto se ratificó el aumento de sueldo para los docentes del Sistema Nacional de Educación, los legisladores miembros de la Comisión de Educación recalcaron que la Asamblea ha cumplido lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional. Explicaron que en el informe se proponen categorías escalafonarias que permitirán a los docentes un mejor desarrollo profesional, conduciendo al mejoramiento de sus conocimientos, habilidades, competencias y capacidades. Durante el proceso se señaló que es obligación de los asambleístas defender los derechos de los mandantes y buscar la paz social.

Tras la intervención de veinte legisladores, el ponente del informe mocionó la aprobación de los textos para ratificar y sustituir disposiciones normativas de la LOEI, en la que se establece que “la remuneración de los profesionales de la educación pública será justa y equitativa con relación a sus funciones, por lo que se valorará su profesionalización, capacitación, desempeño, mérito académico, responsabilidad y experiencia”. Así mismo, la escala salarial de los docentes estará determinada en función de la escala de remuneración mensual del sector público. (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2021)

Se aprobó un aumento de remuneración salarial para más de 16 mil docentes, que van entre los\$ 986 hasta \$ 2.034 para los maestros. En cuanto a la jubilación temprana, la Asamblea Nacional determinó que no se puede crear un nuevo sistema de jubilación, diferente al resto de la población. Una vez concluido el trámite de subsanación de la ley

Es importante recordar que el proceso legislativo es dinámico y puede requerir varias rondas de debate antes de alcanzar un consenso o una decisión final. La revisión y discusión adecuadas de las reformas son fundamentales para tomar decisiones informadas y responsables que tengan en cuenta los intereses de la sociedad en su conjunto, en especial de aquellas que son actores directos.

## **Posición de la Unión Nacional de Educadores ante las reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, la Sentencia No- 32-21- IN/21 y la aprobación de los Textos para Ratificar o Sustituir Disposiciones Normativas de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.**

Es importante destacar que la UNE es un sindicato de docentes en Ecuador que defiende los derechos e intereses de los trabajadores de la educación en el país. Como sindicato, la UNE puede tener una postura sobre temas relacionados con la educación, incluidas las reformas a la LOEI, que busca establecer un marco legal para garantizar la educación intercultural y plurinacional en el país.

Con respecto a la equiparación salarial, es una acción normativa que permite establecer medidas que cotejen salarios entre dos funcionarios del mismo sector, en este caso, significa que se establezca una escala de ingresos similares entre integrantes del mismo servicio público, respetando las particularidades, categorías y ascensos establecidos en la legislación especializada.

Tras el pronunciamiento de la Corte Constitucional, Isabel Vargas, presidenta de la UNE, dijo que: “el trabajo de los maestros unionistas, recogidos durante 11 años” por fin fue declarado constitucional”. Destacó que es una obligación del Estado destinar el 6% del Producto Interno Bruto (PIB) a la educación. (Genesis, 2021)

La UNE ha expresado su apoyo a la Ley Reformatoria a la LOEI y ha instado a la Corte Constitucional a que la aplique plenamente. Cabe mencionar que la UNE ha estado abogando por reformas a la ley desde 2011 y presentó una iniciativa legislativa popular en 2012 para proponer cambios en 86 artículos de la ley. (Genesis, 2021)

Dado que se aprobaron las disposiciones para dejar sin efecto, tanto el régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación, la nueva ley tiene como objetivo restablecer los derechos de los estudiantes y los docentes. Sin embargo, su implementación se ha visto obstaculizada debido a una solicitud del presidente a la Corte Constitucional alegando inconstitucionalidad.

## **Veto Total de la Ley Reformativa a la LOEI por parte del Gobierno Actual.**

La reforma incluía la igualación salarial para los maestros y fue aprobada por la Asamblea Nacional. El gobierno argumentó que la reforma viola ciertos artículos de la constitución, según lo determinado por un fallo previo de la Corte Constitucional. La reforma tenía como objetivo mejorar los derechos de los maestros del sector público, incluyendo procesos de promoción, horas de trabajo, competencias basadas en el mérito y escalas salariales.

El presidente Guillermo Lasso vetó totalmente la propuesta de reforma a la LOEI citando su inconstitucionalidad, el veto fue enviado al presidente de la Asamblea Nacional y el tema no pudo ser revisado sino hasta el presente año.

Una de las preocupaciones planteadas por la Corte Constitucional fue la falta de financiamiento especificado para el ajuste salarial de los maestros y su nuevo sistema de jubilación, el gobierno argumentó que el costo de la reforma requeriría la eliminación de otros ministerios. El presidente Guillermo Lasso aseguró a los maestros que mejoraría la carrera docente y proporcionaría bonos pandémicos a ciertos maestros, también prometió aumentos salariales para algunos maestros a través de la reclasificación.

En las alegaciones de la presidencia se menciona que el proyecto es contrario a la sostenibilidad fiscal ya que en el artículo 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, porque: A pesar de aumentar el gasto público, no proviene de la iniciativa del presidente de la República, lo que transgrede el artículo 135 de la Constitución. Sin embargo, su implementación se vio obstaculizada debido a la objeción del presidente de la República alegando inconstitucionalidad.

## **Dictamen sobre la Objeción Total del Ejecutivo dentro de la Causa 2-22-OP/22.**

La Corte Constitucional manifestó que, en el veto total, el presidente Guillermo Lasso no aportó las razones que desvirtúan las previsiones pese a que le correspondían al Ejecutivo demostrar la inconstitucionalidad de lo que fue aprobado por la Asamblea Nacional.

El presidente de la República centró su argumentación en que el Ministerio de Economía y Finanzas emitió un informe desfavorable que transgrede el equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y la progresividad del derecho a la educación, con el que se vincula la equidad remunerativa de los maestros.

La Corte Constitucional observó que la Función Ejecutiva desatendió estos elementos constitucionales y omitió actuar de manera propositiva y proactiva en el trámite de los textos legislativos que fueron objetados. Según la Corte Constitucional, esto va en contra de las exigencias constitucionales. Además, informó que, por un lado, los textos objetados en el veto presidencial eliminaban las disposiciones que otorgaban beneficios de jubilación a los maestros; y, por otro, modificaban las disposiciones sobre mejoras salariales a los maestros, reduciéndolas aproximadamente en un 75 %, para equiparar sus remuneraciones con la generalidad de funcionarios públicos.

Dos semanas después, la Corte Constitucional rechazó el veto total del presidente de la República a las reformas de la LOEI, la Asamblea Nacional solicitó la publicación del texto en el Registro Oficial, con lo cual la equiparación salarial de los docentes entró en vigencia. El financiamiento para ejecutar los cambios al escalafón de los docentes que permiten el aumento de los salarios, así como otras disposiciones que se abordan en las reformas se plantearon con la asignación estatal del 6 % del Producto Interno Bruto (PIB) al presupuesto para educación.

El Ministerio de Economía y Finanzas destinó para el ejercicio fiscal, el PIB en USD 122.369,36 millones, de allí que el incremento destinado para educación inicial, básica y bachillerato asciende a USD 611,87 millones en lo que respecta el asignar fondos para los salarios de los docentes, la construcción y mantenimiento de infraestructuras

escolares, la adquisición de materiales y recursos didácticos, y otros aspectos relacionados con la educación conforme la normativa legal vigente y en consecuencia fueron publicados en el Registro Oficial el jueves 28 de julio de 2022. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022)

### **Aplicación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural en relación de los Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas**

#### **- Los cambios de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y sus Efectos en el Rol del Docente**

La LOEI busca promover una educación inclusiva y que valore la diversidad cultural, los cambios en esta ley tienen el potencial de tener un impacto significativo en el rol de los docentes.

Uno de los cambios más importantes es la creación de un nuevo sistema de evaluación y ascenso de los docentes. La LOEI establece que los docentes deben someterse a un proceso de evaluación y formación continua para mejorar su desempeño y acceder a mejores oportunidades laborales, esto implica que los docentes deben estar dispuestos a actualizar constantemente sus conocimientos y habilidades. Además, la LOEI también otorga mayor autonomía a las instituciones educativas para establecer sus propias normas y planes de estudio. Esto significa que los docentes tendrán más libertad para adaptar su enseñanza a las necesidades de sus estudiantes y a las particularidades de su comunidad.

Estos cambios en la LOEI tienen el potencial de mejorar la calidad de la educación en Ecuador y fortalecer el rol de los docentes. Sin embargo, es fundamental asegurar que se brinde el apoyo necesario a los docentes para facilitar su adaptación a estos cambios y garantizar que puedan desempeñar su rol de manera efectiva y satisfactoria. El Sistema Nacional de educación de Ecuador ha experimentado diversos cambios y reformas a lo largo del tiempo con el objetivo de mejorar la calidad y la equidad de la educación en el país. La promoción de una educación inclusiva, intercultural y de calidad es un desafío constante para asegurar el desarrollo integral de los ciudadanos ecuatorianos y el progreso de la nación.

Los cambios en la LOEI pueden redefinir el rol del docente para enfocarse en la educación intercultural, la valoración de la diversidad cultural y lingüística, y una mayor participación de la comunidad, mismos que pueden requerir adaptaciones y capacitación continua para los docentes, con el objetivo de mejorar la calidad y pertinencia de la educación en Ecuador.

**- Cambios en la Tabla Salarial de los Docentes del Magisterio Nacional**

Tras la publicación en el Registro Oficial de las reformas referentes al escalafón y remuneración del magisterio nacional, se realizó un proceso de equiparación salarial bajo los siguientes detalles:

*Tabla 2 Aumento salarial de docentes, Registro Oficial*

<b>Categoría</b>	<b>Remuneración del año 2021</b>	<b>Remuneración Equiparada con la Ley Vigente</b>
Categoría A	1.676.00	2.034.00
Categoría B	1.412.00	1.760.00
Categoría C	1.212.00	1.676.00
Categoría D	1.086.00	1.412.00
Categoría E	986.00	1.212.00
Categoría F	901.00	1.086.00
Categoría G	817.00	986.00
Categoría H	733.00	817.00
Categoría I	675.00	817.00
Categoría J	527.00	817.00

FUENTE: Artículo En las reformas a la Ley Orgánica de Educación, ¿ganó el país o la UNE? | Plan V

La equiparación salarial es una disposición jurídica que permite establecer medidas que comparar salarios entre funcionarios del mismo sector, en este caso, significa que se establezca una escala de ingresos similares entre integrantes del mismo servicio público, respetando las particularidades, categorías y ascensos establecidos en la legislación especializada.

Estos elementos se han desarrollado en múltiples ocasiones con los servidores de las fuerzas del orden, servidores municipales y de otras instituciones públicas. Esta práctica legislativa tiene sus antecedentes en la Ley de Servicio Civil, Carrera Administrativa y Homologación Salarial.

En la Sentencia No. 32-21-IN/22, la Corte Constitucional resalta que: “Finalmente, el Ministerio de Economía Finanzas, una vez aprobado el proyecto por la Asamblea Nacional, específicamente el 31 de marzo de 2022, remitió el oficio No 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]”. Este monto calculado y que se presentó a la Corte Constitucional por parte del propio Gobierno está establecido para los docentes con nombramiento definitivo. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

En relación al alza salarial de los docentes, se ajustan al gasto público el cual es uno de los ejes del programa de financiamiento que Ecuador firmó con el Fondo Monetario Internacional para mantener el aumento salarial dentro de los gastos permanentes, por lo cual el Ministerio de Economía y Finanzas determinó que existe un incremento del 10,86% en lo que respecta al manejo de gastos de personal, así como un incremento en los subgrupos de aportes patronales a la Seguridad Social y remuneraciones complementarias los cuales son los pagos de beneficios como: los décimos, las compensaciones por despidos, las jubilaciones y las horas extras, debido principalmente a la aplicación de la equiparación y homologación salarial de los docentes del Magisterio Nacional. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022)

La homologación salarial implica que los sueldos de los maestros serán iguales a los que percibe el resto de servidores de la función pública y que para el año 2023 se sustentarían con el aumento en las recaudaciones tributarias que se traduce en ingresos para la caja fiscal. Sin embargo, el ministro de Finanzas, Mauricio Pozo, aseguró que el gobierno actual o el siguiente gobierno tendrá que buscar financiamiento por al menos USD 1.000 millones para culminar este año y cubrir este y otros nuevos gastos debido a que un aumento de al menos el 22 % del básico del Magisterio requerirá un gasto adicional de cientos de millones anuales. (Leonardo, 2021)

Por consiguiente y en relación a los argumentos y resoluciones emitidas por la Corte Constitucional, durante el proceso para que se apliquen los cambios de la Ley Reformatoria a la LOEI se generó un fenómeno jurídico conocido como antinomia el cual implica una contradicción o incompatibilidad entre las disposiciones legales, lo que dificulta su aplicación y puede generar incertidumbre en la interpretación de la ley. Y en consecuencia las disposiciones legales de las reformas no se pudieron aplicar por a conflictos con otras leyes como fueron las transgresiones a los artículos 136, 137, 368 y 369 de la Constitución, así como ambigüedades en su redacción debido a la falta de estudios actuariales actualizados y específicos para la creación de nuevas prestaciones o a su incompatibilidad con la Constitución.

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

#### **Conclusión.**

Respecto al análisis del procedimiento legislativo empleado para la aprobación de la Ley Reformatoria a la LOEI. Se llevó a cabo un diseño de políticas en materia de educación, donde se estudió y analizó los proyectos de ley en espera a una reforma completa de los cuales el presente trabajo ha demostrado que los proyectos manifestaban reformas fuera de la materia de educación, pero precisas para un manejo correcto del Sistema Nacional de Educación las cuales surgieron como respuesta a las necesidades y demandas de los actores del área educativa.

Sobre la presentación del proyecto de ley, en el proceso de redacción y elaboración que posteriormente fue presentado al organismo legislativo correspondiente, se vulneró directamente el principio de unidad de materia debido a que los legisladores omitieron los principios constitucionales manifestados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. El presente estudio determina que, si bien el proyecto de ley fue sometido a debates y discusiones dentro de la Asamblea Nacional, se pudo constatar que omitieron estudios de sostenibilidad fiscal para las reformas que plantearon. Es importante destacar que, durante este proceso, es fundamental la participación de diferentes actores, como organizaciones educativas, sindicatos de maestros y otros grupos interesados, para asegurar que las reformas reflejen las necesidades y preocupaciones de la comunidad educativa

Acerca de la identificación de los argumentos esgrimidos que cuestionaban la implementación de la Ley Reformatoria a la LOEI publicada en suplemento del Registro Oficial No. 434. Se demostró que los artículos 368 y 369 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley reformatoria, relativas al régimen de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación. Además, los artículos 286 y 287 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley reformatoria relativas al aumento generalizado de remuneraciones a los docentes.

En cuanto al análisis de los vicios de forma y fondo resueltos en la sentencia de la Corte Constitucional No. 32-21-IN. Se ha manifestado la existe de la vulneración a dentro del procedimiento legislativo y el cumplimiento de la sostenibilidad fiscal, el cual se determina por la falta de estudios de factibilidad financiera. Así mismo, los vicios de fondo fueron expuestos en las omisiones tanto del legislativo como del ejecutivo.

La falta de cumplimiento de los requisitos sustantivos establecidos para las reformas de la ley, provocaron la primera demanda de inconstitucionalidad en el año 2021 y de igual manera dieron espacio para que el presidente de la República, Guillermo Lasso, impusiera un veto total a las reformas en el año 2022. Por lo que en consecuencia se afectó su validez y los efectos legales al momento de su aplicación.

Acerca de verificar la aplicación de las reformas de la LOEI en base al dictamen N.º 2-22-OP/22. Las reformas fueron publicadas en el Registro Oficial el 28 de julio de 2022 y establecen un escalafón con diez categorías que van desde la A, la más alta, hasta la J, la más baja. De esta manera, las remuneraciones de los docentes entran en la categoría y remuneraciones que corresponden a los servidores públicos que implican no solo un alza salarial, también con las reformas pueden abordar aspectos como la formación y capacitación docente, la evaluación del desempeño, la participación en la toma de decisiones. Sin embargo, la implementación de nuevas políticas y prácticas requiere tiempo, recursos y capacitaciones adecuadas para que los profesores puedan adaptarse y desempeñarse de manera efectiva. Por lo cual actualmente se busca una socialización de los docentes con el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural al cual se impuso después del dictamen N.º 2-22-OP impuesto por la Corte Constitucional y tiene el fin de capacitar a los docentes del Sistema de Nacional de Educación en base a las reformas ya vigentes.

En lo referente, se considera que se han realizado los objetivos planteados que se abordaron y consideraron primordiales para el análisis de las reformas en la investigación. Es así que, el objetivo central y los secundarios han sido abordados y se han dado contestación a lo planteado.

## **Recomendaciones**

Como recomendación, es necesario asegurarse de identificar claramente las necesidades de los docentes para una eficaz iniciativa legislativa y su respectiva aprobación de las reformas a la ley que se plantean, así como, identificar si se requieren recursos financieros específicos, de dónde vendrán estos recursos y cómo se administrarán

Para una correcta presentación del proyecto de ley se requiere una preparación meticulosa y un enfoque estratégico. Es necesario definir claramente el propósito de las reformas y evitar una conexión indirecta con materias fuera de lo que se requiere tratar con el fin de no transgredir lo dictado en la Constitución y los principios constitucionales relacionados. Además, se debe estructurar el proyecto de ley de manera lógica y coherente para evitar contradicciones.

La sentencia Nro. 32-21-IN/21 emitida por la Corte Constitucional, es de utilidad para que la Asamblea Nacional retome sus competencias no solo en el ámbito político en la que se maneja, sino que se apoye a los procedimientos que requieren de instrumentos técnicos, jurídicos, económicos y sociales. Al proyecto de ley debe estar amparado por informes, estudios y análisis de impacto, es importante que las reformas sean diseñadas y desarrolladas en colaboración con los docentes y las instituciones pertinentes, teniendo en cuenta su experiencia, conocimiento y competencia dentro del proceso legislativo.

A modo de cierre, para la correcta aplicación de reformas de ley es esencial garantizar que estas reformas cumplan con sus objetivos y beneficien a sus actores de manera efectiva. La Asamblea Nacional deben asegurar de que se asignen los recursos necesarios para implementar las reformas manera eficiente. Además, tal como se manifiesta en el dictamen N.º 2-22-OP se debe establecer un sistema de monitoreo y evaluación que permita seguir de cerca la implementación de las reformas y evaluar su efectividad.

## BIBLIOGRAFÍA

### Referencias

- Alberto, R. (s.f.). *Metodología de la Investigación Científica*. Pontificia Universidad Jaberiana .
- Alvaro, N. (Agosto de 2014). Dogmática Jurídica. *Revista en Cultura de la Legalidad*, págs. 3 - 4.
- Asamblea Nacional . (2022). *Memorando Nro. AN-CECT-2022-0154-M*. Quito.
- Asamblea Nacional. (2022). *Memorando Nro. AN-CECT-2022-0139-M*. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Corporación de Estudios y Publicaciones. Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Corte Constitucional . (2022). *DICTAMEN No. 2-22-OP/22*. Quito .
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado*. Quito.
- Córtex Manuel. (2004). *Generalidades sobre Metodología de la Investigación*. Ciudad del Carmen, México. Obtenido de <https://www.unacar.mx/contenido/gaceta/ediciones/contenido2.pdf>
- Gabriel, P. (22 de Junio de 2023). *GPL Research*. Obtenido de <https://gplresearch.com/category/metodologia-de-la-investigacion/>
- Gavilánez César . (2021). “Ser Maestro” un Proceso de Inserción al Magisterio Ecuatoriano. *Ciencias de la Educación*, 19-20.
- Gladys, D. (2006). *El razonamiento Inductivo y Deductivo dentro del Proceso de Investigación*. Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Caracas.
- Hurtado, J. (2010). *Metodología de la Investigación: Guía para la Comprensión holística de la ciencia*. Caracas: Quriòn.
- J, M. (Marzo de 2011). *Metodos del Estudio Juridico* . Obtenido de <http://jorgemachicado.blogspot.com/2011/02/med.html>
- Ley Orgánica de Educación Intercultural. (2021). Corporación de Estudios y Publicaciones. Obtenido de [https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Ley\\_Organica\\_de\\_Educacion\\_Intercultural\\_LOEI\\_codificado.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Ley_Organica_de_Educacion_Intercultural_LOEI_codificado.pdf)
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009). Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org2.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf)
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. (2009). QUITO.

- Ley Orgánica de la Función Legislativa. (2008). Corporación de Estudios y Publicaciones. Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Ley Orgánica de la Función Legislativa*. (2012). Quito: CEPAL.
- Magisterio Nacional. (2009). *REGLAMENTO A LA LEY DE CARRERA DOCENTE Y ESCALAFÓN DEL MAGISTERIO*. Ministerio de Educación .
- Ministerio de Educación. (13 de Marzo de 2022). Ley Orgánica de Educación Intercultural. Pichincha, Ecuador.
- Oficial, S. N. (2021). *Ley Reformatoria de Ley Orgánica de Educación Intercultural*.
- Paz, G. (2015). El procedimiento legislativo y sus principios: una perspectiva sustancial y democrática. (*Tesis de Maestría*). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Restrepo. Catalina . (2000). EL DERECHO A LA EDUCACIÓN. En C. T. Restrepo., *EL DERECHO A LA EDUCACIÓN. DESDE EL MARCO DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y DE LA POLÍTICA EDUCATIVA*. (págs. 8-9). Bogotá: Colombia Printed in Colombia.
- Rodríguez Edward. (2014). “*NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DE CARRERA DOCENTE Y ESCALAFÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL EN RELACIÓN A LOS DOCENTES QUE HAN SIDO CESADOS EN SU FUNCIÓN POR DESTITUCIÓN, VIOLANDO EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE DERECHO AL TRABAJO*”. Loja, Ecuador. Obtenido de <https://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/15357/1/TESIS-EDWAR%20RODRIGUEZ.pdf>
- Romero Franco. (2021). *INFORME PARA SEGUNDO DEBATE DEL "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO MONETARIO Y FINANCIERO PARA LA DEFENSA DE LA DOLARIZACIÓN"*. Obtenido de <https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2021/06/Informe-para-Segundo-Debate-Proyecto-de-Ley-Orgánica-Reformatoria-al-COMYF-para-la-dolarización-vf.pdf>
- Rubén Troya. (2016). *Poder, institucionalización y políticas públicas de los derechos de la naturaleza en el Ecuador*. Quito, Ecuador. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5137/1/TD069-DA-Troya-Los%20derechos.pdf>

- Ruth Mejía. (2013). *PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LIMITAR LA DISCRECIONALIDAD QUE POSEE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DISOLVER LA ASAMBLEA NACIONAL Y EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO*. Ambato, Ecuador. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/4066/1/TUAAB032-2013.pdf>
- Salazar Milton. (2019). *La acción de inconstitucionalidad respecto de los precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Nacional de Justicia*. Quito, Ecuador. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7256/1/T3139-MDC-Salazar-La%20accion.pdf>
- Tinitana. Patricia. (2015). *HERRAMIENTAS DEL TRABAJO COMUNITARIO QUE AYUDAN A LA INNOVACION DE LA GESTION DE LOS SERVICIOS DE SALUD*. Machala, Ecuador. Obtenido de <http://repositorio.utmachala.edu.ec/bitstream/48000/3695/1/CD000073-TRABAJO%20COMPLETO-pdf>
- Villacrés Salomón. (Octubre de 2012). *Derecho Sageo*. Obtenido de El proceso legislativo en el Ecuador: <https://derechosageo.blogspot.com/2012/10/el-proceso-legislativo-en-el-ecuador.html>
- Zaidán Salim. (2018). *EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR*. PUCE - Facultad de Jurisprudencia.

### Matriz de Análisis Documental

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/ Análisis	Información del texto	Interpretación
1	Constitución de la República del Ecuador	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2007-2008	2008	<b>Derecho a la Educación</b>	<p style="text-align: center;"><b>1.1. Derecho a la Educación</b></p> <p>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. <i>Art. 26</i></p> <p>[...] se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia y [...] comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar. [...] es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional. <i>Art.27</i></p> <p>[...] responderá al interés público [...]. Garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad [...]. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. [...] promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones [...]será</p>	<p>El derecho a la educación es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional y también en la jurisprudencia ecuatoriana. La Constitución de la República del Ecuador establece en su artículo 26 que todas las personas tienen derecho a recibir una educación de calidad, inclusiva, equitativa y laica.</p> <p>La jurisprudencia ecuatoriana ha reafirmado de manera consistente la importancia y el carácter fundamental del derecho a la educación. La Corte Constitucional del Ecuador ha emitido numerosas sentencias en las que se establece que el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a una educación de calidad para todos los ciudadanos, sin discriminación alguna.</p> <p>Además, la jurisprudencia ecuatoriana ha resaltado el carácter progresivo del derecho a la educación, lo</p>

				universal y laica en todos sus niveles, y gratuita. <i>Art. 28</i>	que implica que el Estado debe adoptar medidas progresivas para garantizar su pleno ejercicio. Esto implica que el Estado debe destinar recursos suficientes para asegurar el acceso a una educación de calidad, especialmente para los grupos más vulnerables de la sociedad, como los niños, las personas con discapacidad y las comunidades indígenas. En cuanto a los docentes, la jurisprudencia ecuatoriana reconoce su papel fundamental en el proceso educativo y establece que deben recibir un trato equitativo y justo. Los docentes tienen derecho a condiciones laborales dignas, remuneración justa, formación continua y acceso a recursos y materiales educativos adecuados.
	Ley Orgánica de Educación Intercultural	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2021	2021	<p>[...] garantiza el derecho a la educación, determina los principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad; así como las relaciones entre sus actores. Desarrolla y profundiza los derechos, obligaciones y garantías constitucionales en el ámbito educativo y establece las regulaciones básicas para la estructura, los niveles y modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de los actores del Sistema Nacional de Educación. <i>Art.1</i></p> <p>La actividad educativa se desarrolla atendiendo a los siguientes principios generales; [...] Universalidad como un derecho humano fundamental y deber ineludible e inexcusable del Estado [...] Educación para el cambio [...] constituye instrumento de transformación de la sociedad <i>Art.2</i></p> <p>La educación es un derecho humano fundamental garantizado en la Constitución de la República y condición necesaria para la realización de los otros derechos humanos [...] El Sistema Nacional de Educación profundizará y garantizará el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. <i>Art.4</i></p> <p>El Estado tiene la obligación ineludible e inexcusable de garantizar el derecho a la educación, a los habitantes del territorio ecuatoriano y su acceso universal a lo largo de la vida, para lo cual generará las condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer, movilizarse y egresar de los servicios educativos. El Estado ejerce la rectoría sobre el Sistema Educativo a través de la Autoridad Nacional de Educación de conformidad con la Constitución de la República y la Ley. <i>Art.5</i></p>	

					<p style="text-align: center;"><b>Derechos de los Docentes</b></p> <p>Los docentes del sector público tienen los siguientes derechos: [...] Acceder gratuitamente a procesos de desarrollo profesional, capacitación, actualización, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico en todos los niveles y modalidades, según sus necesidades y las del Sistema Nacional de Educación; [...] Recibir incentivos por sus méritos, logros y aportes relevantes de naturaleza educativa, académica, intelectual, cultural, artística, deportiva o ciudadana; [...] Recibir una remuneración acorde con su experiencia, solvencia académica y evaluación de desempeño, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes, sin discriminación de ninguna naturaleza; <i>Art. 10/a/b/f</i></p>	
	Ley Orgánica de la Función Legislativa.	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2015	2015		<p>Son comisiones especializadas permanentes [...] las siguientes: Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología [...] es pertinente para determinar las disposiciones de la ley en lo que respecta al procedimiento legislativo. Igualmente, la Ley Organica de la Función Legislativa manifiesta que manejo del gasto público. <i>Art.21</i></p>	
	Constitución de la República del Ecuador	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2007-2008	2008	<b>Procedimiento Legislativo</b>	<p style="text-align: center;"><b>1.2 Manejo del Gasto Público en relación con la Educación.</b></p> <p>[...] el presidente de la República podrá: [...]Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación <i>Art. 165.2</i></p> <p>Las finanzas públicas [...]se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. <i>Art.286</i></p> <p>[...] el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado [...] Lo que conlleva la necesidad de establecer los instrumentos e</p>	<p>En Ecuador, la jurisprudencia reconoce que el Estado tiene la obligación de asignar recursos suficientes para garantizar el acceso a una educación de calidad para todos los ciudadanos, sin discriminación.</p> <p>El gasto público en educación debe ser utilizado de manera eficiente y efectiva, priorizando la inversión en infraestructura educativa, capacitación docente, desarrollo de</p>

				instancias de coordinación que permitan garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el manejo eficiente del ahorro público y la preservación del patrimonio nacional y el bien público. <i>Art. 292</i>	programas educativos y acceso a recursos pedagógicos adecuados. Además, es fundamental que se establezcan mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos, para asegurar que se destinen de manera adecuada y se logren los resultados esperados en términos de calidad educativa.
	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2021	2021	Se entiende por sostenibilidad fiscal a la capacidad fiscal de generación de ingresos, la ejecución de gastos, el manejo del financiamiento [...] y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios, de carácter público, que permitan garantizar la ejecución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazos, de manera responsable [...]. <i>Art. 5</i>	
	Constitución de la República del Ecuador	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2007- 2008	2008	<b>2.1 Atribuciones de la Función Legislativa</b>	La Función Legislativa en Ecuador tiene diversas atribuciones que le otorgan un papel fundamental en el proceso de creación y modificación de leyes. Algunas de estas atribuciones son:
	Ley Orgánica de la Función Legislativa	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2009	2009	La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley [...] Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio. <i>Art. 120.6</i> Son funciones de la Secretaría o del Secretario General de la Asamblea Nacional, o de la Prosecretaria o del Prosecretario cuando haga sus veces [...] Asistir a las sesiones del Pleno y del Consejo de Administración Legislativa y levantar las actas de estas [...] Poner en conocimiento de las y los asambleístas, a través del portal web oficial de la Función Legislativa y de los correos electrónicos institucionales, por lo menos con cuarenta y ocho horas de anticipación y previa aprobación de la o el Presidente de la Asamblea Nacional, el orden del día y los documentos de respaldo de las sesiones del Pleno [...]. <i>Art. 20.9</i> La Asamblea Nacional [...] Verificará, [...], la aplicación de criterios de progresividad y no regresividad en derechos y, reducción de las desigualdades. Cualquier aumento del gasto durante la ejecución presupuestaria, requiere la	Elaborar y aprobar leyes: La principal función de la legislatura es la creación y aprobación de leyes. Los legisladores tienen la responsabilidad de proponer, debatir y aprobar leyes que regulen diferentes aspectos de la sociedad ecuatoriana. Fiscalizar y controlar: La legislatura tiene el poder de fiscalizar y controlar las acciones del Ejecutivo y de otras instituciones del Estado. Esto implica investigar y evaluar el cumplimiento de las leyes,

				aprobación de la Asamblea Nacional, dentro del límite establecido por la ley. <i>Art. 104</i>	así como el uso adecuado de los recursos públicos.
Constitución de la República del Ecuador	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2007- 2008	2008		<p><b>2.2 Proceso de Formación y Aplicación de las Reformas de Ley</b></p> <p>La facultad de presentar proyectos de ley corresponde a varias instancias, incluyendo a los asambleístas con el respaldo de una bancada legislativa o al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. También pueden presentar proyectos de ley el presidente de la República, las otras funciones del Estado en sus respectivos ámbitos de competencia, y entidades como la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, fiscalía general del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública, en las materias que les correspondan según sus atribuciones. <i>Art. 114</i></p>	El proceso de formación y aplicación de las reformas de ley es de suma importancia para garantizar una legislación efectiva y acorde a las necesidades de la sociedad. Este proceso implica la revisión, modificación y promulgación de leyes existentes o la creación de nuevas leyes para abordar problemas o áreas de mejora identificadas. La importancia de este proceso radica en varios aspectos clave. En primer lugar, permite adaptar la legislación a los cambios en la sociedad, la economía y el entorno político. A medida que evolucionan las circunstancias, es esencial que las leyes se actualicen para abordar nuevos desafíos y proteger los derechos y el bienestar de los ciudadanos.
Ley Orgánica de la Función Legislativa	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2009	2009		<p>El Consejo de Administración Legislativa, CAL, es el máximo órgano de administración legislativa y estará integrado por la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional, quien lo presidirá, dos vicepresidentas o vicepresidentes y cuatro vocales. Actuará como secretaria o secretario del Consejo, la secretaria o secretario general o la Prosecretaria o Prosecretario General de la Asamblea Nacional. <i>Art.13</i></p> <p>La posibilidad de presentar proyectos de ley está atribuida a diferentes actores. Entre ellos se encuentran los asambleístas que forman parte de la Asamblea Nacional, quienes pueden hacerlo con el apoyo de una bancada legislativa o al menos el cinco por ciento de sus miembros. También, el presidente de la República, las otras funciones del Estado dentro de su ámbito de competencia y entidades como la Corte Constitucional,</p>	Además, el proceso de formación y aplicación de las reformas de ley fomenta la transparencia y la participación ciudadana. Es

				<p>Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública pueden presentar proyectos de ley en las materias que les correspondan según sus atribuciones. <i>Art. 54</i></p> <p>El primer debate se llevará a cabo en una sola sesión, previa convocatoria del presidente de la Asamblea Nacional. Durante esta sesión, los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito, y tendrán hasta tres días después de concluida la sesión para hacerlo. El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, tendrá la facultad de decidir el archivo del proyecto de ley <i>Art.60</i></p> <p>La comisión especializada examinará y, en caso necesario, considerará las observaciones realizadas al proyecto de Ley. Dentro del plazo de cuarenta y cinco días, a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar al presidente de la Asamblea Nacional el informe para el segundo debate. Si es necesario, la comisión especializada podrá solicitar al presidente de la Asamblea Nacional una prórroga justificada para presentar el informe correspondiente, y el presidente decidirá si se concede y determinará su plazo. Una vez recibido el informe para el segundo debate, el presidente de la Asamblea Nacional ordenará su distribución a todos los asambleístas a través de la Secretaría de la Asamblea Nacional. El segundo debate se llevará a cabo en una sola sesión, previa convocatoria del presidente de la Asamblea Nacional. <i>Art. 61</i></p> <p>Dentro de un plazo máximo de dos días hábiles después de la aprobación del proyecto de ley, el presidente de la Asamblea Nacional lo remitirá al presidente de la República para que lo sancione o formule objeciones fundamentadas. Si el proyecto de ley es sancionado o no recibe objeciones en un período de treinta días después de ser recibido por</p>	<p>fundamental que los ciudadanos tengan la oportunidad de expresar sus opiniones y contribuir al debate sobre las reformas legales. Esto garantiza que las leyes sean representativas de los intereses y necesidades de la población y promueve la confianza en el sistema legal. Asimismo, este proceso permite evaluar y corregir posibles deficiencias en la legislación existente. A medida que se implementan las leyes, es posible identificar áreas que requieren mejoras o ajustes para lograr los resultados deseados. La revisión y modificación de las leyes existentes garantiza su eficacia y relevancia a largo plazo.</p> <p>Para que el proceso de formación y aplicación de las reformas de ley sea exitoso, es fundamental contar con un marco legal sólido y transparente. Es importante que el proceso se base en principios de buena gobernanza, como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la equidad. Además, es necesario contar con mecanismos efectivos para</p>
--	--	--	--	---	---

				<p>el presidente de la República, será promulgado y posteriormente publicado en el Registro Oficial. En el caso de los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno, serán enviados directamente al Registro Oficial para su publicación. <i>Art. 63</i></p> <p>Si el presidente de la República objeta completamente un proyecto de ley, la Asamblea Nacional solo podrá volver a considerarlo después de un año desde la fecha de la objeción. Una vez transcurrido este período, la Asamblea podrá ratificar el proyecto en un solo debate, siempre y cuando obtenga el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y luego procederá a enviarlo al Registro Oficial para su publicación. En caso de una objeción parcial, el presidente presentará junto con su objeción un texto alternativo que no podrá incluir nuevas materias no contempladas en el proyecto original; esta restricción también aplica a la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas. <i>Art. 64</i></p>	<p>evaluar el impacto de las reformas y realizar ajustes si es necesario.</p>
	Ley Organica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2009	2009	<p><b>Control Constitucional</b></p> <p>El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. <i>Art. 74</i></p>	
	Ley Orgánica de la Función Legislativa	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2009	2009	<p><b>Objeción de las Reformas</b></p> <p>Si la objeción del presidente de la República se basa en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto de ley, será necesario solicitar un dictamen a la Corte Constitucional, la cual deberá emitir su pronunciamiento en un plazo máximo de treinta días. Si el dictamen confirma que el proyecto</p>	<p>Los principios constitucionales también incluyen la transparencia y la rendición de cuentas. Esto implica que el poder legislativo debe actuar de manera abierta y accesible,</p>

				es inconstitucional en su totalidad, este será archivado. <i>Art. 65</i>	permitiendo a los ciudadanos conocer y participar en el proceso legislativo. También se requiere que los legisladores rindan cuentas por sus acciones y decisiones.
Ley Organica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2009	2009		<p><b>Principio de Unidad de Materia</b></p> <p>El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que: 1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático; 2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título; 3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros. <i>Art. 116</i></p>	Los principios constitucionales son fundamentales para asegurar un control legislativo adecuado en Ecuador. Estos principios garantizan la independencia del poder legislativo, promueven la transparencia y la participación ciudadana, y protegen los derechos y la igualdad de todas las personas. Al respetar y aplicar estos principios, se fortalece la democracia y se asegura que las decisiones legislativas sean justas y en beneficio de todos los ciudadanos.
Ley Orgánica de Educación Intercultural	Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador 2021	2021		<p><b>Escalafón del Magisterio Nacional</b></p> <p>El escalafón se divide en las siguientes diez (10) categorías, cuyos detalles y requisitos son los siguientes: Categoría J, Categoría I, Categoría H, Categoría G, Categoría F, Categoría F, Categoría E, Categoría D, Categoría C, Categoría B, Categoría A.</p>	
CASO No. 32-21-IN/21 y acumulado (34-21-IN)	Corte Constitucional del Ecuador	2021		<p><b>Sentencia No. 32-21IN/21</b></p> <p>La Corte Constitucional examina varios cargos de inconstitucionalidad en contra de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021. Por un lado, se desestiman los cargos de que el proyecto de ley no tuvo unidad de materia; de que se aquel careció de una exposición de motivos suficiente; de que en su trámite no se escuchó a los ciudadanos; y de que</p>	Se declaró que los artículos 368 y 369 de la Constitución si fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley, en particular, el artículo 12, relativo al nuevo artículo 10 y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta. Se dispuso

				<p>algunas de sus disposiciones violan la igualdad y no discriminación. Por otro lado, se declara que, en el trámite de aprobación de la ley, se incurrió en los siguientes vicios de inconstitucionalidad formal: (i) en lo referido a las disposiciones legales sobre el régimen de jubilación especial de los docentes, se omitió deliberar con base en informes actuariales actualizados y específicos, en transgresión de los artículos 368 y 369 de la Constitución; y, (ii) en lo atinente a las disposiciones legales relativas al aumento generalizado de remuneraciones de los docentes, se omitió deliberar con base en un análisis de factibilidad financiera, en violación de los artículos 286 y 287. <i>Corte Constitucional 32-21-IN/21 y acumulado</i></p>	<p>que la Asamblea Nacional tenga la oportunidad para que, en el plazo de treinta días subsane la omisión de deliberar sobre esas disposiciones con base en estudios actuariales actualizados y específicos que debían ser elaborados en un lapso máximo de seis meses.</p> <p>La Corte Constitucional manifestó que, en el veto, el presidente Guillermo Lasso no aportó las razones que desvirtúan las previsiones pese a que le correspondían al Ejecutivo demostrar la inconstitucionalidad de lo que fue aprobado por la Asamblea.</p>	
	DICTAMEN No. 2-22-OP/22	Corte Constitucional del Ecuador	2022	<p><b><u>Dictamen No. 2-22-OP/22</u></b></p> <p>La Corte Constitucional rechaza la objeción total por inconstitucionalidad a los “Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, ordenado por la Corte Constitucional”, principalmente, porque verifica que, previamente a su expedición y de manera razonablemente aceptable, se realizó un análisis de factibilidad financiera que evaluó su impacto en las finanzas públicas e identificó las fuentes para su financiamiento. <i>Corte Constitucional Dictamen No. 2-22-OP/22</i></p>		
	El Procedimiento Legislativo en la Asamblea Nacional del Ecuador	Salim Zaidan PUCE – Facultad de Jurisprudencia	2017	<b>Doctrina del Derecho Legislativo</b>	<p>Etapa Legislativa, Calificación Legislativa, Distribución y Remisión entre Asambleístas, Inicio del Trámite, Informes de Debates. <i>Pag 83- 86</i></p>	<p>El poder legislativo debe garantizar que todas las personas sean tratadas de manera justa y equitativa, sin importar su origen étnico, género, religión u orientación sexual. El control legislativo debe asegurar un proceso adecuado que se promueva la igualdad de oportunidades</p>

						y se protejan los derechos de todas las personas.
--	--	--	--	--	--	---