

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0235-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

PARA: Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo
Secretario General

ASUNTO: Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual

De mi consideración:

En atención a los memorandos Nro. AN-SG-2024-1840-M, de fecha 29 de abril de 2024, y Nro. AN-SG-2024-1972-M de 06 de mayo 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No. 0122-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del **“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual”**, presentado por el asambleísta Adrián Castro Piedra, mediante memorandos Nro. AN-CPAE-2024-0068-M, de fecha 25 de abril de 2024, y sus alcances Nro. AN-CPAE-2024-0079-M de 02 de mayo 2024 y Nro. AN-CPAE-2024-0081-M de 06 de mayo 2024.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo
COORDINADOR GENERAL DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Anexos:

- fiu1._castro_adrian_henry_informe_loes.pdf

Copia:

Sra. Mgster. Inés Beatriz Tonato Becerra
Analista de Administración 1

IT



Firmado electrónicamente por:
**GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO**





F02V03-PRO-GSG-GDC-001

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No. - 0122-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

Proponente: Asambleaísta Adrián Castro Piedra

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

El asambleísta Adrián Castro Piedra, remite mediante memorandos Nro. AN-CPAE-2024-0068-M, de fecha 25 de abril de 2024, primer alcance Nro. AN-CPAE-2024-0079-M de fecha 02 de mayo 2024, segundo alcance Nro. AN-CPAE-2024-0081-M de fecha 06 de mayo 2024, al señor Presidente de la Asamblea Nacional ingeniero Henry Kronfle Kozhaya, el texto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual”, adjunto a los documentos, incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, y más requisitos, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorandos Nro. AN-SG-2024-1840-M, de fecha 29 de abril de 2024, y Nro. AN-SG-2024-1972-M de 06 de mayo 2024, notifica el primer y segundo alcance y se solicita se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad de Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante, es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria, y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa; una sola materia (Principio de Unidad de Materia); exposición de motivos, considerandos y articulado; expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Firmas: 36 Porcentaje: 26 %	(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). Materia: Educación	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	CUMPLE

Exposición de motivos, considerandos y articulado Contiene: exposición de Motivos, diecisiete considerandos, cinco artículos, Disposición Final Única.	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían	(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas.	(Artículos 30, letra k; 55 y 56 de la LOFL)	CUMPLE

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: **1.** Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; **2.** Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; **3.** Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, **4.** Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

El Proyecto de Ley Reformatoria presentado, tendría carácter orgánico. Con base en lo expuesto en el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual”, pues con su creación se busca garantizar el derecho a la Educación Virtual, adecuando la norma vigente, a los cambios y necesidades actuales que demanda esta nueva era tecnológica, adicionalmente reforma a un cuerpo normativo de igual naturaleza, **Motivo por el cual su denominación es correcta.**

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto se refiere a materia de Educación Superior. En consecuencia, cumple con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.1.1 Expresión clara de los artículos o leyes, que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

La Constitución de la República en su Artículo 136 determinan que: “**Los proyectos de ley** deberán referirse a una sola materia y **serán presentados** a la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional **con** la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y **la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.**” (Énfasis añadido)

Asimismo, la Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 56 en lo pertinente estipula que: “*El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos: 3. Que contenga el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían (...)*” (Énfasis añadido)

Dentro del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria, el Proponente plantea **Reformar la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES)**, de manera que tenga consonancia con las nuevas necesidades acarreadas por el desarrollo científico, tecnológico y sus herramientas, en base a los desafíos del Estado, garantizando los principios de universalidad, equidad, calidad y pertinencia en la formación técnica y tecnológica, reconociendo la diversidad de perfiles y necesidades de los estudiantes, al promover la Educación Virtual, fortaleciendo los desafíos del mercado laboral. Por lo que el Proyecto cumple con los requisitos establecidos para el efecto de la reforma planteada.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías

Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

Una vez identificado el objeto normativo, es necesario conocerlo desde la parte expositiva que ha configurado el Proponente. Ello, en vista de que la Exposición de Motivos es un requisito constitucional de la Propuesta Normativa, que nos permite comprender las **razones que justifican y sustentan la existencia de la norma propuesta**, conforme lo ha identificado la Corte Constitucional del Ecuador, esto sirve, de punto de partida para el debate legislativo.¹

La Constitución del 2008 tiene la característica de ser garantista, en el ámbito de lo educativo, dispone claramente, 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, así también manda que la educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos, garantizando el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna, siendo el Estado quien promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.

El Artículo 3, número 1 de la Carta Magna, señala como uno de los deberes primordiales del Estado es el de “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular **la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes**”. En este sentido para cumplir con esa finalidad el Estado a dotado ciertas garantías, entre las cuales están las normativas, de política pública y las jurisdiccionales, en referencia a las garantías normativas, el **Artículo 84 señala** “(...) La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa **tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales**, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas, ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución. (...)” **énfasis añadido**.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

La **Declaración Universal de Derechos Humanos**, del 10 de diciembre de 1948, en su **Artículo 26 proclama**, que toda persona tiene derecho a la educación, misma que debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental, la instrucción elemental será obligatoria, y la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; El acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. Teniendo como pilar fundamental la educación, que tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; Favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** en su **Artículo 13**, determina que los estados que forman parte, reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Acuerdan asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para su participación efectiva en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

Con el contenido del “**Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual**”, es evidente que el Proponente busca generar, con la reforma de la norma, cambios que se encuentren alineados con las nuevas necesidades que tiene el sistema educativo superior, acarreadas por el desarrollo científico y tecnológico, además de que vayan en consonancia con los desafíos del estado, en cumplimiento de lo que manda la Constitución de la República, ya que desde la vigencia de la actual Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), han transcurrido más de 13 años, período en el que, la tecnología, sus herramientas y la protección de información y datos, han tenido una considerable evolución, más aun con el paso de la pandemia COVID-19, que a inicios del año 2020 obligó a los seres humanos a adecuarse a las herramientas tecnológicas con las que a ese momento se contaban, las mismas que han ido desarrollando y mejorando el ámbito educativo y de información a nivel mundial, pues las instituciones educativas de todos los niveles, tuvieron que desarrollar en muchos casos desde cero plataformas tecnológicas, y adecuar sus pensum de estudios acorde a la modalidad de educación virtual, ya que para ese momento esos cambios no estaban previstos, pero que en la actualidad y luego de más de cuatro años han ido evolucionado y

mejorado continuamente, para garantizar la mejora de la enseñanza virtual y protección de datos, además en busca de un acceso equitativo con múltiple oferta académica, para los habitantes del territorio nacional.

Según la publicación a enero 2002, del **Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe**, en la cual hace una cronología sobre la educación a distancia en el Ecuador, que para esa época y según sus registros, nace de manera oficial en el año 1976 con una sola universidad pionera, pues la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), crea La Modalidad Abierta e inicia sus labores en octubre de ese mismo año, marcando un precedente que ha servido como instrumento de profesionalización a miles de ecuatorianos, que sin necesidad de abandonar sus poblaciones habituales han podido acceder a educación superior de calidad. Esta evolución queda marcada pues para el año 2002, ya el 72 % de universidades, contaban con algún tipo de programa a distancia, lo que muestra la aceptación y demanda que la educación a distancia fue experimentando. La evolución de la educación a distancia fue significativa pues ya hace 22 años atrás algunas Universidades ya ofrecían el apoyo de tecnologías a sus carreras ofertadas, si bien eran escasas aun, se esperaba un crecimiento significativo, a medida que el Internet incrementa su tasa de penetración, y conforme las universidades adopten las nuevas formas de hacer educación a distancia y de calidad, en la medida en que se proyecten y se adapten a las tendencias del nuevo siglo, que era lo único que les permitiría seguir vigentes.

En ese mismo informe se habla ya del Internet y la Infraestructura en el Ecuador, pues para el 2002, era uno de los países con uno de los índices de penetración de Internet más bajos en América Latina, sin embargo, luego de la dolarización, tanto la oferta como la demanda creció de forma sostenida. Este fenómeno también se debió principalmente a la globalización de la tendencia del Internet y a su utilización en la empresa e industria ecuatoriana, a las universidades, y principalmente a las empresas proveedoras de acceso a Internet y operadoras de telefonía fija, que digitalizaron gran parte de su infraestructura.

Según Francesc Pedró, quien actualmente es el **Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe**, en su publicación “**COVID-19 Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EFECTOS, IMPACTOS Y RECOMENDACIONES**” manifiesta en su parte más importante, “universalmente el paso a la educación a distancia, lejos de ser una solución planificada previamente, para la que existían las capacidades requeridas en los distintos actores y en el conjunto de los sistemas, ha sido, en realidad, la única solución de emergencia para intentar garantizar la continuidad pedagógica en medio de esa crisis mundial del COVID, pues es

frecuente referirse a esta continuidad pedagógica como educación a distancia de emergencia, contraponiéndola así a las capacidades y recursos que habría exigido una educación superior a distancia óptima. Según las últimas cifras disponibles de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en América Latina, solo el 52 % de los hogares cuenta con equipamiento tecnológico y conectividad de banda ancha.

En el caso específico de los estudiantes y docentes de educación superior cabe presuponer que el porcentaje sea más alto, no es descabellado asumir que una parte significativa de estos actores no contaban, de buenas a primeras, con las condiciones tecnológicas apropiadas para una transición inmediata a la educación a distancia soportada por la tecnología. El resultado, habría sido distinto si, habiendo contado con un plan previo de contingencia, las IES hubieran optado por una educación a distancia soportada por las aplicaciones móviles. La paradoja es que, a pesar de que las tasas de conectividad en los hogares son muy dispares en América Latina, con extremos en Chile y en Bolivia, las tasas de líneas móviles son extremadamente elevadas y superan, en muchos casos, la cifra de una línea por persona, lo que sin duda alguna, es una oportunidad que las IES deberían aprovechar, pensando en futuros planes de contingencia para la continuidad pedagógica, centrando sus esfuerzos en soluciones tecnológicas y contenidos para su uso en dispositivos móviles, pues aunque la educación superior a distancia parece haber despegado en los últimos años en la región, la oferta parece concentrada en unas pocas universidades y, en particular, en los posgrados (UNESCO IESALC, 2017). La cobertura de esta modalidad ha crecido un 73% desde 2010, mientras que la presencial lo hizo solo un 27%. En 2010, casi 2,5 millones de los 21 millones de estudiantes universitarios de primer título en la región estudiaban a distancia, representando un 11,7% del total. En 2017 esta modalidad de enseñanza representó un 15,3% del total y abarcó a 4,3 millones de alumnos.”

En base al análisis sobre la evolución la que ha tenido la Educación Virtual en nuestro país a lo largo de décadas, en vista del fortalecimiento que esta reforma pretende darle a la educación superior, orientado hacia la inclusión, evaluación, protección de información y datos, que es una responsabilidad permanente, de las Instituciones de Educación Superior (IES), orientado en construir un sistema educativo flexible, alineado con las exigencias y tendencias tecnologías mundiales, de manera que exista un desarrollo integral de la sociedad ecuatoriana, se concluye, que el Proyecto de Reforma de Ley Orgánica de Educación Superior propuesto, una vez analizado el contenido del articulado, no se contrapone sobre Derechos y Garantías Constitucionales y normativa vigente que podrían verse afectadas, pues se encuentra enmarcado y cumple con los requisitos establecidos para el efecto planteado.

4.2 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; Impacto de género de las normas sugeridas; Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades; y, Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes: En este punto es preciso mencionar que, en la Sección sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la CRE reconoce en su Artículo 45, la protección constitucional de la vida como valor constitucional en los siguientes términos: “Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción (...)”.

La Convención Americana de los Derechos del Niño/a en su Artículo 3 se refiere al Interés superior del Niño/a, su desarrollo se encuentra contenido en la Observación General 14, de donde se rescata que todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo y que corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo o en correspondencia con aquellos.

Así también, el Artículo 44 de la CRE, señala que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. El Estado tiene la obligación de brindar atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Artículo 35, CRE)

En ese sentido, si bien es cierto que la Propuesta no afecta de forma directa a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se debe considerar que la naturaleza es el lugar donde se desarrolla la vida y constituye un patrimonio para las futuras generaciones por lo que es necesario que se observe y se garantice el acceso a los derechos plenos de este grupo prioritario, tomando siempre en cuenta su interés

superior dentro del ordenamiento jurídico, procurando que en general no se perturbe su entorno en función de la economía ambiental.

Impacto de género de las normas sugeridas: La Convención Belem Do Pará para la Erradicación de las violencias contra las mujeres establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos. La Agenda 2030 por medio del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 de Igualdad de Género establece promover la protección social a niñas y mujeres. Estos compromisos internacionales determinan al Estado ecuatoriano, eliminar toda forma de discriminación o síntoma de violencia, propendiendo reforzar los derechos de todas las personas, y, resguardando la dignidad humana a través de enfoques diferenciales.

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

De la lectura al Proyecto de Ley, debe señalarse que no se han identificado disposiciones que afecten el desarrollo y potenciación del rol y capacidades de las mujeres y de la población GLBTIQ+.

Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria: El Artículo 35 de la Constitución determina que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas, en condición de doble vulnerabilidad.

En ese sentido, conforme el objeto normativo del Proyecto de Ley y las disposiciones configuradas, no existe un impacto negativo directo sobre las garantías y derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, conforme lo estipula el Artículo Constitucional mencionado.

4.3 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma

En relación con los informes técnicos-jurídicos no vinculantes de los proyectos de ley, el número 1, del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que “el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: j). Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma”.

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo. En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que “Solo la presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”, y “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

Los artículos 301 y 303 señalan como facultad exclusiva del Ejecutivo y por su iniciativa, el establecimiento modificación, exoneración o extinción de impuestos, o tasas y contribuciones (por acto normativo de órgano competente) y la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, instrumentada por el Banco Central y la banca pública.

Es en virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República es que el constituyente ha determinado que sea solo él, quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

En este sentido, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, se identifica en el referido Proyecto de Ley lo siguiente:

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- No se identifica incremento del gasto público.
- No se determina modificación en las tasas de interés.

4.4 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual”, busca generar una reforma que garantice el ejercicio de los derechos, generando cambios en el cuerpo normativo vigente, alineados con las nuevas necesidades que tiene el sistema educativo, en consonancia con los desafíos del Estado.

Este Proyecto de reforma de Ley podría estar relacionado con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030:**

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida, para todos;

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos; y,

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los siguientes objetivos:
Objetivo 2: Impulsar las capacidades de la ciudadanía con educación equitativa e inclusiva de calidad y promoviendo espacios de intercambio cultural; y,
Objetivo 8: Impulsar la conectividad como fuente de desarrollo y crecimiento económico sostenible.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

5.1 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio:

REQUISITO	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY
Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio	(Artículo 66, número 4 de la CRE; Artículo 30 letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	CUMPLE

5.2 Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde a criterios

predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se emiten las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

5.3 En el Proyecto de Ley propuesto se recomienda revisar que el articulado, cumpla con todos los requisitos establecidos en el Artículo 6, del Reglamento de Técnica Legislativa.

5.4. Se recomienda adecuar conforme el Manual de Técnica Legislativa, en la parte dispositiva, **Disposiciones**, para que cuando son únicas, consten como ejemplo, **DISPOSICION FINAL ÚNICA**.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- Dispone de la iniciativa legislativa;
- Se refiere a una sola materia;
- Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar**, los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar**, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual”; y,
- c) **Designar**, para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, sobre la base del Artículo 21, número 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual”.

Atentamente,



Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo
COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Elaborado por:	Henry Borja
Revisión de composición formal del documento	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual”
PROPONENTE	Asambleísta Adrián Castro Piedra
FECHA DE PRESENTACIÓN	25 de abril de 2024 y alcances de 2 y 6 de mayo de 2024.
MATERIA	Educación
OBJETIVO DEL PROYECTO	El Proyecto busca una política clara que fortalezca la Educación Virtual, garantizando el ejercicio de los derechos, generando cambios en el cuerpo normativo vigente, alineados con las nuevas necesidades que tiene el sistema educativo, en vista del desarrollo tecnológico, herramientas y protección de datos.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	Contiene: Exposición de Motivos, diecisiete considerandos, cinco artículos, Disposición Final Única. El Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria, pretende promover activamente el desarrollo e implementación de programas académicos en modalidad virtual, garantizando la calidad, accesibilidad e inclusión de los sectores de la población, con el respectivo seguimiento y evaluación continua, de manera de asegurar la excelencia en entornos virtuales, protegiendo la información y datos personales, de manera que tenga consonancia con las nuevas necesidades acarreadas por el desarrollo científico y tecnológico, en base a los desafíos del Estado.
CONCLUSIONES	El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual” sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República, artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Es decir: • Dispone de la iniciativa legislativa; • Se refiere a una sola materia; • Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; • Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y, • Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se reformarían.
RECOMENDACIONES	a) Considerar , los criterios y análisis establecidos en el presente Informe;

	b) Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual”; y, c) Designar para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, sobre la base del Artículo 21, número 9, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
--	--

Elaborado por: HABG

ANEXO 2

“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para la Promoción y Fortalecimiento de la Educación Virtual”

Proponente: Asambleísta Adrián Castro Piedra

El precitado Proyecto de Ley modifica varios artículos Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). Los artículos que son objeto de la Propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas:

- Cinco (5) Artículos
- Disposición Final Única

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
LEY ORGANICA DE EDUCACION SUPERIOR Art. 12.- Principios del Sistema. - El Sistema de Educación Superior se rige por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica y tecnológica global. El Sistema de Educación Superior, al ser parte del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, se rige por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.	Artículo 1: AGRÉGUESE al artículo 12 de la Ley Orgánica de Educación Superior el siguiente penúltimo inciso: Art. 12.- Principios del Sistema. - El Sistema de Educación Superior se rige por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica y tecnológica global. El Sistema de Educación Superior, al ser parte del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, se rige por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. Se promoverá activamente el desarrollo y la implementación de

Estos principios rigen de manera integral a las instituciones, actores, procesos, normas, recursos, y demás componentes del sistema, en los términos que establece esta Ley.	programas académicos en modalidad virtual, garantizando la calidad, la accesibilidad y la inclusión de todos los sectores de la población. Estos principios rigen de manera integral a las instituciones, actores, procesos, normas, recursos, y demás componentes del sistema, en los términos que establece esta Ley.
Art. 114.- De la formación técnica y tecnológica. - La formación técnica y tecnológica tiene como objetivo la formación de profesionales de tercer y cuarto nivel técnico-tecnológico orientada al desarrollo de las habilidades y destrezas relacionadas con la aplicación, coordinación, adaptación e innovación técnico-tecnológica en procesos relacionados con la producción de bienes y servicios.	Artículo 2: SUSTITÚYASE el artículo 114 de la Ley Orgánica de Educación Superior por el siguiente: Artículo 114: De la formación técnica y tecnológica: La formación técnica y tecnológica tiene como objetivo la formación de profesionales de tercer y cuarto nivel técnico-tecnológico orientada al desarrollo de las habilidades y destrezas relacionadas con la aplicación, coordinación, adaptación e innovación técnico-tecnológica en procesos relacionados con la producción de bienes y servicios, tanto en modalidad presencial como virtual.
Art. 115.- De las instituciones de la formación técnica y tecnológica. - Son instituciones de educación superior técnica tecnológica, los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos y de artes.	Artículo 3: SUSTITÚYASE el artículo 115 de la Ley Orgánica de Educación Superior por el siguiente: Artículo 115: Instituciones de Formación Técnica y Tecnológica: Son instituciones de educación superior técnica tecnológica, los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos y de artes, así como aquellas que operen en modalidad virtual, conforme a lo establecido en esta ley y su reglamento.
	Artículo 4: AGRÉGUENSE las siguientes Disposiciones Generales a la Ley Orgánica de Educación Superior: VIGESIMA CUARTA. - Las instituciones de educación superior del Ecuador tienen la

	facultad de contratar o firmar convenios con personas jurídicas privadas, nacionales o internacionales, que cuenten con experiencia y capacidades en el desarrollo y gestión de entornos virtuales de aprendizaje. Estos contratos o convenios podrán abarcar aspectos relacionados con el diseño, desarrollo, implementación de programas de educación, formación o capacitación para estudiantes, mantenimiento y mejora de plataformas de educación virtual, así como la capacitación del personal docente en el uso efectivo de herramientas y metodologías para la enseñanza en entornos virtuales. Para la selección de personas jurídicas privadas con las cuales se contratará o firmará convenio, las IES deberán realizar un proceso de evaluación transparente y competitivo, considerando criterios de experiencia, capacidad técnica, calidad de servicios ofrecidos, inmediatez en cuanto al cronograma de puesta en marcha y pertinencia con los objetivos institucionales. Los contratos o convenios celebrados en virtud de esta disposición deberán garantizar la protección de los derechos de autor, la seguridad de la información y la privacidad de los datos de los estudiantes y demás usuarios de los entornos virtuales. Las IES deberán informar al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior sobre los contratos o convenios celebrados en virtud de esta disposición, proporcionando detalles sobre su alcance, duración y beneficios esperados para la comunidad educativa.
	VIGESIMA QUINTA. - Las personas jurídicas descritas en la anterior disposición general, iniciarán el trámite de autorización ante el Consejo de Evaluación, Acreditación

	y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, mediante oficio dirigido a su máxima autoridad adjuntando la siguiente documentación: a) Certificado de propiedad del software o entornos virtuales online masivos y abiertos MOOC (Massive Online Open Courses) modalidad no presencial suscrito por el representante legal de la persona jurídica propietaria del sistema que participe directamente o dentro de una figura asociativa o de consorcio. b) Certificado suscrito por el representante legal de la persona jurídica propietaria del sistema que participe directamente o dentro de una figura asociativa o de consorcio, en el que conste que el software o entornos virtuales cumple con todas las características definidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. c) Hojas de vida de los capacitadores con el debido soporte documental en copias, en función de los perfiles definidos en la presente norma específica; la planta de capacitadores contará con al menos tres capacitadores internacionales. d) Copias notariadas de contratos nacionales o internacionales que cuentan con experiencia específica de al menos un año en la prestación de servicios de capacitación en entornos virtuales online masivos y abiertos MOOC (Massive Online Open Courses). e) Registro Único de Contribuyentes de la persona jurídica, de la asociación o consorcio, así como de las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que lo integren.
--	---

	f) Copia del nombramiento de representante legal o de procurador común según corresponda. g) Certificado de existencia legal y cumplimiento de obligaciones para el caso de compañías sujetas a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. h) En los casos de consorcio u otras figuras asociativas, deberán adjuntar copia de su escritura pública de constitución. i) Carta compromiso emitida por una institución de educación superior, de que emitirá un aval académico dentro del certificado final de la capacitación y/o evaluación para el caso de personas jurídicas de derecho privado que no sean instituciones de educación superior. En el oficio el representante legal de la persona jurídica o el procurador común de la asociación o consorcio, declararán de manera expresa que cumplen con todos los requisitos y formalidades contempladas en la presente normativa, dejando a salvo la reserva del derecho de las entidades públicas encargadas de la regulación y el control, para comprobar la veracidad de la información presentada.
	Artículo 5: AGRÉGUESE las siguientes Disposición Transitoria a la Ley Orgánica de Educación Superior: Disposición Transitoria Trigésima Primera. - El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, en el plazo máximo de cuatro meses contados a partir de la vigencia de la presente reforma, preparará la normativa complementaria para las modalidades virtuales de funcionamiento de las instituciones de educación superior. Se considerará criterios de calidad académica, accesibilidad, recursos tecnológicos, pertinencia local y otras características relevantes para

	asegurar la excelencia educativa en entornos virtuales, debiendo realizarse el respectivo seguimiento de cumplimiento, por parte de dicho Organismo. Para autorizar las modalidades virtuales, el Consejo emitirá las normas necesarias, tomando en cuenta factores como la calidad de los programas académicos ofrecidos, la infraestructura tecnológica disponible, la disponibilidad de personal docente capacitado en modalidades virtuales y las necesidades educativas locales. Aquellas modalidades virtuales que no cumplan con los estándares establecidos no podrán ponerse en marcha. Las instituciones de educación superior deberán proporcionar al Consejo la información necesaria para la evaluación de sus modalidades virtuales, incluyendo detalles sobre la calidad de la educación ofrecida, los recursos tecnológicos utilizados y los resultados académicos obtenidos por los estudiantes. En la referida normativa, se incorporará un capítulo de características del software para capacitación y/o evaluación, donde constarán mínimamente los siguientes componentes: Página web, Sistema de Gestión de Aprendizaje (LMS) – Estudiante, Sistema de Gestión de Contenidos (CMS) – Administradores /Instructores; y, las características técnicas de la plataforma.
	Disposición Final Única La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Dado y firmado en la Sede de la Asamblea Nacional, Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, a los ... días del mes de De 2024

Elaborado por: HABG