

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0404-M

Quito, D.M., 29 de julio de 2024

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

**ASUNTO:** Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados"

De mi consideración:

En atención a los memorandos Nros. AN-SG-2024-3169-M de 15 de julio de 2024, AN-SG-2024-3296-M de 22 de julio de 2024 y AN-SG-2024-3355-M de 26 de julio de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante No. **0238-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del **"Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados"**, presentado por el asambleísta Adrián Ernesto Castro Piedra, mediante memorandos Nros. AN-CPAE-2024-0112-M de 09 de julio de 2024, AN-CPAE-2024-0119-M de 18 de julio de 2024, con trámite número 452790 y AN-CPAE-2024-0122-M de 25 julio de 2024, con trámite número 453152.

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\_adrián\_luis\_informe\_reforma\_ley\_contratación\_docentes\_jubilados.pdf

Copia:

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

IT



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO



ASAMBLEA NACIONAL  
REPUBLICA DEL ECUADOR

F02V03-PRO-GSG-GDC-001

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE  
No.-0238-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 29 de julio de 2024

**Proponente:** Asambleísta Adrián Ernesto Castro Piedra

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados”

## **I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

Con fecha 09 de julio de 2024, el asambleísta Adrián Ernesto Castro Piedra, remite mediante Memorando Nro. AN-CPAE-2024-0112-M de 09 de julio de 2024, al señor magíster Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados” y adjunto al documento, incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando No. AN-SG-2024-3169-M, de fecha 15 de julio de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad 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.

Debido a que la Propuesta inicial podría afectar el cumplimiento de requisitos formales establecidos en la Constitución, el equipo de esta Unidad puso en conocimiento del Asambleísta Proponente, sus observaciones y criterios, frente a lo cual tomó la decisión de presentar el Alcance correspondiente, subsanando algunos aspectos observados. El asambleísta Adrián Ernesto Castro Piedra, mediante memorandos Nros. AN-CPAE-2024-0119-M de 18 de julio de 2024, con trámite número 452790 y AN-CPAE-2024-0122-M de 25 de julio de 2024, con trámite número 453152, presentó los alcances pertinentes al proyecto de ley antes identificado.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante memorandos Nros. AN-SG-2024-3296-M, de fecha 22 de julio de 2024 y AN-SG-2024-3355-M de 26 de julio de 2024, remite los alcances, presentados por el asambleísta Adrián Ernesto Castro Piedra, a la Unidad de Técnica Legislativa, documento que recoge algunas sugerencias emitidas por esta Unidad.

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  <b>Firmas: 19</b> <b>Porcentaje: 14 %</b>	(Artículos 134, número 1 y 54, número 1, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia).  <b>Materia:</b> Educación	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>
Exposición de motivos, considerandos y articulado <b>Contiene:</b> Exposición de Motivos, veinte considerandos; trece artículos; cuatro disposiciones generales, seis disposiciones transitorias; y una disposición final.	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	<b>CUMPLE</b>

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).	<b>CUMPLE</b>
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	(Artículo 55 de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>

### 3.1 Categoría Orgánica u Ordinaria del Proyecto de Ley

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.** (Énfasis añadido)

Con base en lo expuesto, el título del Proyecto de Ley y su contenido normativo que regula disposiciones relacionadas con fortalecer el derecho a la educación de las y los estudiantes de educación básica y bachillerato, así como el derecho al trabajo, en relación con la contratación de servicios profesionales de los docentes jubilados, en tal sentido, debería considerarse como una “Ley Orgánica”, según lo estipulado en el Artículo 133, número 2 de la Constitución.

## 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**

A fin de comprender la intención de la Propuesta Normativa, resulta importante ejecutar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme lo ha precisado la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma propuesta. Así, el Proponente indica que:

*“El sistema educativo en la época postpandemia aun no logra superar los impactos sufridos y si en términos generales las condiciones socio económicas impactan en las desigualdades de la educación, este cuadro en*

*circunstancias en que nuestro país sufre una concurrencia de crisis económica, fiscal y de seguridad sigue generando gravísimas consecuencias en la educación, tanto más por los demás peligros que engendra la criminalidad organizada y el narcotráfico en los niños y jóvenes, situación que se agudiza en amplias zonas controladas por las bandas mafiosas.*

*Por otra parte, el Estado ecuatoriano reconoce la invaluable contribución de los docentes jubilados al sistema educativo y la necesidad de utilizar su experiencia y conocimiento acumulados, para fortalecer la educación y el aprendizaje de los estudiantes de educación básica y bachillerato que necesitan de nivelación y de esta manera contribuir a mejorar la calidad y consolidar el sistema educativo, que constituye la base del desarrollo del país.*

*En resumen, con este proyecto de ley buscamos revalorizar y reconocer el invaluable aporte de nuestros queridos docentes jubilados al sistema educativo y a la sociedad en su conjunto, pues estamos convencidos, reitero, de que su experiencia, compromiso y pasión por la enseñanza que puede seguir siendo el motor de transformación, formación, fortalecimiento y desarrollo en nuestro país.”*

En tal sentido, y de acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley, se pretende fortalecer la nivelación de las y los estudiantes de educación básica y bachillerato mediante la contratación de servicios profesionales de los docentes jubilados.

La Constitución del 2008 tiene la característica de ser garantista, en el ámbito educativo, dispone claramente que 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 el “*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 ha 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. (...)*

El Artículo 26 de la Constitución de la República prevé: *“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”*.

El Artículo 28 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe: *“La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente [...]”*

El Artículo 44 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: *“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 [...]”*

El Artículo 344 de la Constitución de la República del Ecuador prevé: *“El Sistema Nacional de Educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior. El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.”*

La Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo 345, reconoce a “La Educación” como un servicio público se prestará a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares; pues a través estas instituciones, es un deber del estado velar para que la formación en valores cívicos y éticos se imparta, pues esto implica movilizar el conjunto de conocimientos, destrezas, actitudes y valores que permiten al alumnado tomar conciencia de su identidad personal y cultural, reflexionar sobre cuestiones éticas fundamentales para la convivencia, con objeto de apreciar y aplicar con autonomía en aquellas normas y valores que han de regir una sociedad libre, plural, justa y pacífica.

La Convención de los Derechos del Niño de 1989, en sus artículos 28 y 29 estipula: “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades (...) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos (...) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de el/a y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad... Hacer la enseñanza superior accesible a todos (...) Hacer que todos los niños dispongan de información orientación en cuestiones educacionales y profesionales (...) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas (...) Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada (...) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades (...) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (...) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país (...).”

Según la Declaración Universal de Derechos Humanos, del de 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.

Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Artículo 13, determina que los Estados 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 participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

Cabe mencionar, que la Ley Orgánica de Educación Intercultural en el artículo 2.1 letras a) y b) establece: “[...] Además de los principios señalados en el artículo 2, rigen la presente Ley los siguientes principios: a. Acceso universal a la educación: Se garantiza el acceso universal, integrador y equitativo a una educación de calidad; la permanencia, movilidad y culminación del ciclo de enseñanza de calidad para niñas, niños, adolescentes y jóvenes, promoviendo oportunidades de aprendizaje

para todas y todos a lo largo de la vida sin ningún tipo de discriminación y exclusión;  
b. No discriminación: Se prohíbe la discriminación, exclusión, restricción, preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución, los instrumentos de derechos humanos y la presente Ley [...];

El Artículo 2.2 letra c. de la Ley Orgánica de Educación Intercultural establece: “[...] *Para la aplicación de esta Ley y de las actividades educativas que de ella deriven, se observarán los siguientes principios: [...] c. Equidad: La equidad asegura a todas las personas el acceso, permanencia, aprendizaje, participación, promoción y culminación en el Sistema Educativo. Garantiza la igualdad de oportunidades a comunidades, pueblos, nacionalidades, grupos de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad, mediante medidas de acción afirmativa fomentando una cultura escolar incluyente, erradicando toda forma de discriminación, generando políticas y aplicando prácticas educativas inclusivas; [...]*”;

El Artículo 25 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural establece: “[...] *La Autoridad Educativa Nacional ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Educación a nivel nacional, garantiza y asegura el cumplimiento cabal de las garantías y derechos constitucionales en materia educativa, ejecutando acciones directas y conducentes a la vigencia plena, permanente de la Constitución de la República y de conformidad con lo establecido en esta Ley [...]*”

El Artículo 50 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural dispone: “[...] *El Estado, para garantizar el acceso universal a la educación, impulsará políticas y programas especiales y dotará de los recursos necesarios que faciliten la escolarización regular de las niñas, niños y adolescente que, por distintas particularidades o circunstancias de inequidad social, presenten dificultades de inserción educativa, desfase escolar significativo o que, por cualquier motivo, demanden intervenciones compensatorias en razón de su incorporación tardía a la educación [...]*”

El Artículo 122 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural establece: “*Niveles educativos.- La educación formal para estudiantes en edades escolares se imparte en tres (3) niveles educativos: Inicial, Básica y Bachillerato General. [...]*”

El Artículo 124 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, con relación al rezago o desfase escolar determina: “*Es la situación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con ingreso tardío al sistema educativo nacional o que han permanecido fuera del sistema por dos (2) años o más. El rezago o desfase escolar se clasifica en: a. Rezago o desfase escolar moderado: Cuando una niña, niño o adolescente presenta un desfase de dos (2) años respecto a la edad sugerida para el grado correspondiente.- b. Rezago o desfase escolar significativo: Cuando una niña, niño o adolescente presenta un desfase de tres (3)*

*a (6) años respecto a la edad sugerida para el grado correspondiente.- La Autoridad Educativa Nacional promoverá la implementación de planes, programas, proyectos o servicios educativos de calidad y calidez, que se enfoquen en nivelar y acelerar el proceso educativo en todos los niveles y subniveles para garantizar la permanencia, promoción y culminación de la educación.”*

El artículo 129 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural con relación a la edad sugerida para cada grado del nivel de Educación General Básica determina: “[...] a. *Subnivel Preparatoria: corresponde a primer grado de Educación General Básica y se ofrece a estudiantes de cinco (5) años, cumplidos al primer día del año lectivo.- b. Subnivel Básica Elemental: que corresponde a: Segundo grado de Educación General Básica, cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de seis (6) años. - Tercer grado de Educación General Básica, cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de siete (7) años. - Cuarto grado de Educación General Básica, cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de ocho (8) años.- c. Subnivel Básica Media: que corresponde a: - Quinto grado de Educación General Básica, cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de nueve (9) años. - Sexto grado de Educación General Básica, cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de diez (10) años. - Séptimo grado de Educación General Básica, cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de once (11) años.- d. Subnivel Básica Superior: que corresponde a: - Octavo grado de Educación General Básica, cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de doce (12) años. - Noveno grado de Educación General Básica, cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de trece (13) años. - Décimo grado de Educación General Básica, cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de catorce (14) años.”;*

El Artículo 132 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural establece: “*Bachillerato General.- Es el nivel educativo terminal de la educación formal del Sistema Nacional de Educación y el último nivel de educación obligatoria. Para el ingreso a este nivel es requisito haber culminado la Educación General Básica. Tras la aprobación de este nivel se obtiene el título de bachiller. El bachillerato general se puede impartir en dos opciones: bachillerato en ciencias y bachillerato técnico. [...]*”

El Artículo 133 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural con relación a la edad sugerida para el Nivel de Bachillerato general determina: “[...] 1. *Primero de Bachillerato (1er curso), cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de quince (15) años; Segundo de Bachillerato (2do curso), cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de dieciséis (16) años; y, Tercero de Bachillerato (3er curso), cuya oferta se dirige a estudiantes con la edad sugerida de diecisiete (17) años”*

El Artículo 156 del Reglamento General en cuestión establece: “*Situación de Vulnerabilidad.- Son aquellas personas que tienen poca o nula capacidad de*

*protección frente a la existencia de una amenaza o peligro. Se consideran personas en situación de vulnerabilidad aquellas que, por cualquier motivo, vean limitado el ejercicio efectivo de su derecho a la educación. En este contexto y entre otras circunstancias que eventualmente pudieren generarse, la situación de vulnerabilidad se referirá a alguna o varias de las siguientes condiciones: [...] p. Rezago educativo”.*

El Artículo 162 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural con relación a las particularidades de la oferta de educación inclusiva para personas con necesidades educativas específicas, en el literal i) establece: “[...] i. *Educación formal para nivelación de población en edad escolar con rezago educativo severo o profundo: Está dirigida a estudiantes con rezago educativo severo o profundo, cuyo objeto radica en nivelar los aprendizajes de los estudiantes, propendiendo a su reinserción en procesos educativos de su misma edad cronológica . La Autoridad Educativa Nacional expedirá la normativa, modelos de gestión y atención, instructivos y lineamientos educativos para dar cumplimiento con la garantía del derecho a una educación inclusiva”.*

Cabe indicar que además, existe la “Normativa para Regular el Servicio de Nivelación y Aceleración” expedida mediante Acuerdo MINEDUC-MINEDUC-2023-00080-A, publicada en el Registro Oficial Nro.454 de 11 de diciembre de 2023, la cual tiene por objeto, según su Artículo 1, “*Expedir los mecanismos para la regulación e implementación del servicio de Nivelación y Aceleración Pedagógica en instituciones educativas de sostenimiento fiscal, municipal, fiscomisional y particular, con el fin de garantizar el acceso, reinserción, permanencia y promoción de niñas, niños, adolescentes en edad escolar con rezago o desfase escolar moderado o significativo.”*

De lo mencionado se recomienda considerar en la respectiva Comisión, la pertinencia de crear una nueva ley que regule el fortalecimiento de la nivelación de los estudiantes de educación básica y bachillerato, debido a que tanto la Ley Orgánica de Educación Intercultural como su respectivo Reglamento y demás normativa secundaria relacionada en materia de educación, ya regulan la implementación del servicio de nivelación en las instituciones educativas de sostenimiento fiscal, municipal, fiscomisional y particular.

Por consiguiente, se recomienda considerar lo dispuesto en la Normativa vigente con la finalidad de no duplicar o de ser el caso, contradecir regulaciones existentes que puedan afectar la aplicación de la norma asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre las propuesta remitida y el ordenamiento jurídico, o a su vez se establezcan las reformas pertinentes a las normas vigente en aplicación a los principios de eficacia integradora y coherencia legislativa salvaguardando el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas.

En el caso de pretender crear un Reglamento para la Ley es necesario considerar las atribuciones que tiene la o el Presidente de la República establecidas en el Artículo 147, número 13 de la Constitución, así como se recomienda incluir una disposición transitoria con la finalidad de que se establezca un tiempo prudente para la elaboración del respectivo reglamento.

Finalmente, se recomienda revisar y adecuar las disposiciones finales, es decir, las disposiciones generales y transitorias conforme lo estipulado en el Reglamento de Técnica Legislativa, la finalidad de que exista concordancia entre los textos propuestos, considerando que tanto la disposición general primera dispone que: *“Las y los docentes jubilados tendrán acceso gratuito a programas de formación continua presenciales o en línea, organizados por las Instituciones de Educación Superior Públicas, el Gobierno Nacional a través de sus Ministerios o los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que les permitan mantenerse actualizados en su campo y adaptarse a nuevas metodologías y tecnologías educativas.”* Pero la Disposición Transitoria Sexta estipula que: *“Los docentes jubilados que se registren en el Catastro Nacional de Docentes Jubilados durante el primer año de vigencia de la presente Ley tendrán prioridad para participar en los programas de formación y capacitación mencionados en la presente Ley.”*

De los textos mencionados, se recomienda establecer de manera clara y precisa si los programas de formación continua presenciales o en línea para las y los docentes jubilados, serán de manera permanente o de forma parcial, salvaguardando el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas.

Luego del análisis al proyecto de ley, se concluye que el mismo guarda consonancia con preceptos constitucionales y no es incompatible con el ordenamiento jurídico vigente.

#### **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**

El objetivo del “Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados”, guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución.

La educación es un derecho para todos los niños, niñas y adolescentes sin distinción, que debe ser garantizado para precautelarse su aprendizaje y bienestar.

Cuando los niños dejan de estudiar están más expuestos a abusos, violencia, trabajo infantil u otros riesgos.<sup>1</sup> Por lo tanto, en el respectivo análisis de la Norma Propuesta en la Comisión correspondiente, se recomienda considerar lo estipulado en los artículos 26, 27, 28, 35, 44, 46 y 344 de la Constitución y lo inherente al interés superior del niño, definido como un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento (Artículo 11, CONA), así como demás normativa aplicable en relación con los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Por otro lado, el Proyecto de Ley no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia al Artículo 11, número 4 sobre el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; y, 66 número 4, de la CRE.

De igual forma, la Propuesta tiene afectación directa a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57, número 14 de la Constitución de la República del Ecuador, así el Artículo 2 del Proyecto de Ley determina que la norma será de aplicación en todo el territorio nacional, y se aplicará a los centros de educación comunitarios rurales, que deberá ser conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.

Por ende, requiere que se proceda con el desarrollo de la Consulta Prelegislativa cumpliendo los precedentes constitucionales, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las disposiciones de la Constitución, la legislación internacional y jurisprudencia vinculante y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Finalmente, el Proyecto de Ley no inobserva el Artículo 35 de la Constitución de la República, mismo que 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.

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

---

<sup>1</sup> <https://www.unicef.org/ecuador/informaci%C3%B3n-sobre-opciones-que-ofrece-el-sistema-educativo-para-la-inclusi%C3%B3n-educativa-en-ecuador>

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 a 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.

Al analizar este “Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes Mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados” Una vez revisado este proyecto de ley podemos identificar y considerar que no existe ningún gasto público y no se identifica ningún incremento de recursos.

En este sentido, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que el referido Proyecto de Ley contiene las siguientes características:

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- No se identifica ningún aumento de Recurso y ningún incremento del gasto público.

#### **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.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según el Proponente, es fortalecer la nivelación de los estudiantes de educación básica y bachillerato mediante la contratación de servicios profesionales de los docentes jubilados. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con los objetivos: 4 relacionado con garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos; 8 referente a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; y, 16 referente a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

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: 2. Impulsar las capacidades de la ciudadanía con educación equitativa e inclusiva de calidad y promoviendo espacios de intercambio cultural; 6. Incentivar la generación

de empleo digno; 9. Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente orientado al bienestar social.

## 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)	<b>CUMPLE</b> (Se sugiere el uso del lenguaje inclusivo)

**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.<sup>2</sup> (Énfasis añadido)

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 con 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 obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

- Se recomienda adecuar la Exposición de Motivos y Considerandos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- Se recomienda adecuar el articulado del Proyecto de Ley conforme lo estipulado en el Reglamento de Técnica Legislativa. Así como se sugiere en el marco de lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa

<sup>2</sup> Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sintáxis, adecuar el contenido de la Propuesta Normativa.

- Se recomienda incluir en la Disposición Final del Proyecto de Ley, la palabra “ÚNICA”

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados”, 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.

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 de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados”; y,
- c) **Designar** para su trámite a la Comisión Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, encargada de analizar los proyectos de ley relacionados con la materia, 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 de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO

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

Elaborado por:	Luis Magallanes
Análisis económico:	Andrés Moyón Raúl Banchón
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

**ANEXO 1**  
**EXTRACTO DEL PROYECTO**

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	“Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados”
<b>PROPONENTE</b>	Asambleísta Adrián Ernesto Castro Piedra
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN</b>	09 de julio de 2024 Alcances 18 de julio de 2024 y 25 de julio de 2024
<b>MATERIA</b>	Educación
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO</b>	Fortalecer la nivelación de los estudiantes de educación básica y bachillerato mediante la contratación de servicios profesionales de los docentes jubilados.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>	<p>Contiene: Exposición de Motivos, veinte considerandos; trece artículos; cuatro disposiciones generales, seis disposiciones transitorias; y una disposición final.</p> <p>El Proyecto de Ley pretende crear una nueva ley que tiene por objeto fortalecer la nivelación de los estudiantes de educación básica y bachillerato mediante la contratación de servicios profesionales de los docentes jubilados. así como maestras y maestros comunitarios jubilados del Ministerio Rector de la Educación en el Ecuador, reconociendo su experiencia, capacidades y contribución al sistema educativo nacional y a la sociedad en su conjunto, posibilitando el acceso voluntario, remunerado, equitativo y de calidad a programas de nivelación educativa bajo diversas modalidades tales como tutorías, clases de refuerzo, fortalecimiento curricular, formación artesanal, entre otros, como complemento educativo para los estudiantes de educación básica y bachillerato, incluyendo a niños, niñas y adolescentes, en tal sentido se establece que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La nivelación educativa es todo proyecto mediante el cual se pretende, por una parte, prevenir la escolaridad inconclusa y la exclusión de la niñez y juventud del sistema educativo, así como posibilitar que dichos educandos reaprendan temas o unidades de conocimiento, destrezas y habilidades que no pudieron ser asimiladas a plenitud, rellenando espacios vacíos que se acumulan entre una y otra evaluación.</li> <li>- Los principios rectores de la ley son: valor de la experiencia, acceso voluntario y equitativo, compensación por servicios educativos, márgenes de preferencia, participación activa de los docentes jubilados, coordinación interinstitucional y la protección de los derechos de los estudiantes.</li> <li>- La creación del Registro Nacional de Docentes Jubilados, para identificar a los docentes jubilados disponibles en el país, así como sus áreas de especialización, experiencia y disposición voluntaria para participar en programas educativos complementarios.</li> <li>- Se determinarán mecanismos para que los docentes jubilados puedan registrar voluntariamente su información en el Registro y actualizarlo en caso de cambios relevantes, garantizando la veracidad y actualización de los datos.</li> <li>- La catalogación de docentes jubilados de preferencia será realizada masivamente por parte del Ministerio rector de la Educación.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se autoriza la implementación de programas de nivelación, por parte de establecimientos públicos y privados de educación básica y bachillerato.</li> <li>- Los docentes jubilados inscritos en el Registro Nacional de Docentes Jubilados tendrán la facultad de organizarse de forma individual o colectiva para ofrecer cursos de refuerzo, nivelación, fortalecimiento curricular, formación artesanal, entre otros servicios complementarios, dirigidos a estudiantes de educación básica y bachillerato y jóvenes en general, los padres de familia o representantes legales de los estudiantes serán responsables de pagar la remuneración de los docentes.</li> <li>- Los docentes jubilados podrán participar en concursos enmarcados en las reglas y procedimientos del Sistema Nacional de Contratación Pública para ofrecer sus servicios.</li> <li>- Las y los docentes jubilados tendrán acceso gratuito a programas de formación continua presenciales o en línea, organizados por las instituciones de Educación Superior Públicas, el Gobierno Nacional a través de sus ministerios o los gobiernos autónomos descentralizados.</li> </ul>
<b>CONCLUSIONES</b>	<p>El “Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados”, sujeto a análisis, <b>CUMPLE</b> 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.</p>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<p><b>a) Considerar</b>, los criterios establecidos en el presente Informe;</p> <p><b>b) Calificar</b> el “Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Nivelación de Estudiantes mediante la Contratación de Servicios Profesionales de Docentes Jubilados”; y,</p> <p><b>c) Designar</b> para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>

Elaborado por: LRMS