

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE  
No.-027-INV-CGUTL-AN-2025**

Quito, D.M., 28 de julio de 2025

**Proponente:** Ing. Pedro Cabrera Cevallos, Presidente de la Federación Nacional de Docentes Jubilados de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (FENADOCJUPE)

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador”

**ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

El 16 de julio de 2025, el Ing. Pedro Cabrera Cevallos, Presidente de la Federación Nacional de Docentes Jubilados de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (FENADOCJUPE) remitió mediante Oficio N.-026 P-FENADOCJUPE de 14 de julio de 2025, signado con trámite número 469018, al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “**Proyecto de Ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador**”.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-3204-M de fecha 23 de julio de 2025, 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.

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 del Ecuador y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

**I. 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.

## II. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

### 3.1 Iniciativa Legislativa

El artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> establece de forma expresa y taxativa los sujetos facultados para ejercer la iniciativa legislativa. Dispone que tendrán iniciativa para presentar proyectos de ley:

1. Las asambleístas y los asambleístas, en número no inferior a uno por ciento de los inscritos en el registro electoral nacional.
2. El Presidente o Presidenta de la República.
3. La Corte Constitucional, el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría del Pueblo, en materias que les correspondan.
4. Las demás instituciones y autoridades con potestad normativa.
5. Las ciudadanas y los ciudadanos que se encuentren en goce de los derechos políticos, en un número no inferior al cero punto veinticinco por ciento (0.25%) de los inscritos en el registro electoral nacional.

En el presente caso, el proyecto de ley ha sido presentado por una persona que no ostenta la calidad de asambleísta, Presidente de la República, ni pertenece a una institución del Estado con potestad normativa expresa, conforme al numeral 4 del citado artículo. Tampoco se trata de una iniciativa ciudadana que cumpla con el requisito del 0.25% del padrón electoral nacional, ya que al proyecto de ley no ha adjuntado las firmas de dicho respaldo.

La expresión “instituciones y autoridades con potestad normativa” ha sido interpretada por la Corte Constitucional como referida a órganos públicos que, por mandato legal o constitucional, pueden emitir normas jurídicas generales y obligatorias, como lo son, por ejemplo, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, o la Defensoría del Pueblo en materias específicas.

---

<sup>1</sup> Constitución. Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. 2. A la Presidenta o Presidente de la República. 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia. 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones. 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

En consecuencia, la falta de legitimidad activa del proponente en este caso constituye un vicio sustancial que afecta la validez del proceso legislativo desde su inicio, al vulnerar no solo el artículo 134 ibídem, sino también principios estructurales del ordenamiento jurídico:

- **El principio de juridicidad** (art. 226 de la Constitución)<sup>2</sup>, que exige que toda actuación de las entidades y autoridades públicas se fundamente en la Constitución y la ley. En este caso, la actuación carece de base constitucional para iniciar el trámite legislativo.
- **El principio de competencia** (art. 226 CRE<sup>3</sup>), que establece que las instituciones del Estado ejercerán sus atribuciones dentro de los límites definidos por la ley y la Constitución. Este artículo establece que las instituciones del Estado ejercerán únicamente las competencias que les hayan sido atribuidas por la Constitución o la ley. En este caso, la presentación de un proyecto de ley por una persona natural no habilitada legalmente constituye un ejercicio indebido de competencia, lo que invalida de origen el procedimiento legislativo, por contravenir los límites de actuación pública.

Por lo expuesto, el proyecto de ley en referencia, presentado por el ciudadano Ing. Pedro Cabrera Cevallos, Presidente de la FENADOCJUPE, sin el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento (0.25%), que corresponde a las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional, **NO CUMPLE** con lo exigido en los artículos 134, número 5 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 5 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa<sup>4</sup>, norma que refiere al mismo tema.

### 3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que el contenido de este Proyecto de Ley es ambiguo y no se refiere a una sola materia, que debería limitarse a la de Educación.

---

<sup>2</sup> Constitución. Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa. Art. 54.- De la iniciativa.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

Queda en tela de duda lo correspondiente a la unidad de materia, ya que al analizar el contenido del proyecto de ley a la luz del artículo 136 de la Norma Suprema<sup>5</sup>, se identifica que el proyecto no se refiere exclusivamente a una sola materia, como lo exige el primer inciso del artículo 136. Aunque su objeto principal es el reconocimiento de derechos a docentes jubilados a través de la reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior, el articulado trata también sobre asignaciones presupuestarias para pago de pensiones; determinación de plazos de cumplimiento de obligaciones; imposición de responsabilidades a varias instituciones del Estado (como el Ministerio de Economía y Finanzas y universidades públicas); y, menciona aspectos de política educativa y de seguridad social sin delimitar claramente el ámbito de aplicación.

Esto genera ambigüedad normativa y mezcla materias distintas (educación superior, jubilación, presupuestos del Estado, derechos laborales), lo que contraviene el principio de unidad de materia desarrollado también por la Corte Constitucional en sentencias como la Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados<sup>6</sup>, que más adelante será analizada.

En consecuencia, **NO 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.

### 3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador” contiene: exposición de motivos, catorce considerandos, y tres artículos reformativos. Sin embargo, el proyecto indica expresamente qué artículos de la legislación vigente serían modificados, reformados o derogados, en su caso, respecto de la disposición décimo octava que pretende ser reformada, es menester indicar que actualmente ya existe una disposición con dicha numeración en el texto vigente de la Ley, mientras que la disposición que se propone incorporar hace referencia a la jubilación complementaria, tema que se encuentra regulado en la disposición transitoria décimo novena de la LOES vigente. Esta omisión infringe de manera directa lo

<sup>5</sup> Constitución. Art. 136.- 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.

<sup>6</sup> Corte Constitucional de la República del Ecuador. Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo. Quito, D.M., 12 de enero de 2022 Caso No. 58-11-IN y acumulados. “Tema: En la presente sentencia, la Corte Constitucional examina la constitucionalidad de la Ley de Fomento Ambiental y determina su inconstitucionalidad por la forma al contravenir el principio de unidad de materia.” [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkOG11N\\_GZIMC00YThjLTRIMjYtYjJIOS02MjNiNjI0ZmQzYjYjQucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkOG11N_GZIMC00YThjLTRIMjYtYjJIOS02MjNiNjI0ZmQzYjYjQucGRmJ30=)

dispuesto por el artículo 136, que establece como requisito obligatorio la “expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían”.

En la práctica, la omisión de esta identificación vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 82 CRE<sup>7</sup>), impide conocer con precisión el alcance normativo del proyecto, y además obstaculiza su codificación posterior, en caso de aprobación.

Aunque el proyecto presenta una justificación general, la exposición de motivos carece de un desarrollo técnico-jurídico que respalde cada disposición del articulado. No se realiza un diagnóstico normativo detallado, ni se justifica por qué se requiere una ley con carácter orgánico ni por qué se impone una obligación presupuestaria a entidades estatales. La ley debe ser clara y no actuar bajo subjetividades, presenta deficiencias sustantivas y formales, pues no realiza un diagnóstico riguroso y carece de delimitación normativa precisa en razón de que otros cuerpos legales tratan respecto de la jubilación y sus compensaciones.

Por lo tanto, **NO CUMPLE** con lo señalado en el precitado Artículo 136 de la Constitución de la República en concordancia con el Artículo 56, numeral 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa<sup>8</sup>.

### 3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, no contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar, de acuerdo a lo analizado en párrafos precedentes en el presente informe. En consecuencia, **NO CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República que establece lo siguiente:

*Art. 136.- 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.*

En concordancia con el artículo 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa:

*“Art. 56.- Calificación de los proyectos de ley.-El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación,*

<sup>7</sup> Constitución. Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

<sup>8</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa. Art. 56.- Calificación de los proyectos de Ley.- El Consejo de Administración Legislativa calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional y verificará que cumpla, con los siguientes requisitos: 2. Que contenga exposición de motivos y articulado; y

*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; y,*

*(...)*

*Si el proyecto de ley no cumple con los requisitos, contiene vicios de inconstitucionalidad e inobserva los criterios antes detallados no será calificado y será devuelto, sin perjuicio de que pueda ser presentado nuevamente, subsanadas las razones que motivaron su no calificación. La resolución de no calificación incluirá la-debida motivación, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamenta y será notificada a la o el proponente o proponentes en el plazo máximo de cinco días.”*

El Proponente en el Proyecto de Ley, en el Artículo 1, establece la reforma a la Disposición Transitoria Décimo Octava, cuando en realidad debería tratarse de la Décimo Novena de la ley vigente. Por lo tanto, se evidencia que la propuesta de reforma no concuerda con la redacción vigente de dicho artículo, lo que hace inviable la reforma propuesta, incurriendo en afectación a lo determinado en el artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 56 número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### **3.5 Carácter orgánico u ordinario 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.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador”, constituye una norma de carácter orgánica que reforma una Ley Orgánica, en este caso, en el articulado hace mención que se trata de una reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior. Por lo tanto, la categoría normativa no está adecuadamente propuesta; de esta manera, al no especificar de manera clara y correcta el nombre de la ley que pretende reformar, **NO CUMPLE** e

infringe lo establecido en el numeral 2 del artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>9</sup>.

### 3.6 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa <b>Proponente:</b> Ing. Pedro Cabrera Cevallos, Presidente de la Federación Nacional de Docentes Jubilados de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (FENADOCJUPE)	<b>NO CUMPLE</b> (Afectación a los artículos 134, número 5 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 5 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	<b>NO CUMPLE</b> (Afectación a los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)
Exposición de motivos, considerandos y articulado	<b>NO CUMPLE</b> (Afectación a los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	<b>NO CUMPLE</b> (Artículos 136 de la Constitución de la República y 56 numeral 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	<b>NO CUMPLE</b> (Artículos 133 numeral 2

<sup>9</sup> Constitución. Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

### III. 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

El reconocimiento y garantía efectiva de los derechos de los docentes jubilados constituye una dimensión fundamental del principio de dignidad humana y del deber del Estado de proteger a quienes dedicaron su vida profesional a la formación de generaciones en el ámbito de la educación superior. La deuda histórica con este grupo de profesionales ha generado no solo una afectación material a sus condiciones de vida, sino también un menoscabo simbólico en su rol dentro de la sociedad ecuatoriana.

El presente Proyecto de Ley busca reparar, mediante disposiciones normativas específicas, las afectaciones sufridas por los docentes jubilados en cuanto al pago de incentivos y otras obligaciones pendientes, proponiendo mecanismos para garantizar el cumplimiento de dichos derechos y asegurar su restitución efectiva. En ese sentido, la iniciativa plantea medidas que involucran recursos propios de las universidades públicas.

Sin embargo, si bien el objetivo aparente de la norma responde a una preocupación legítima, el análisis constitucional, legal y técnico-jurídico revela vicios de origen en la propuesta. Entre ellos, se encuentra la falta de competencia del proponente para presentar el proyecto, la ausencia de correspondencia entre el título y el contenido de la norma, el incumplimiento de requisitos formales esenciales establecidos en la Constitución.

Así, el Proyecto de Ley aquí examinado requiere ser evaluado no solo desde su intención reparatoria, sino también desde la óptica de la juridicidad, la técnica legislativa y la sostenibilidad institucional, a fin de preservar el principio de legalidad, la separación de funciones del Estado.

#### Concordancia con la Constitución de la República del Ecuador

Aunque el Proyecto de Ley intenta atender una deuda moral y social con docentes jubilados, su contenido se encuentra constitucionalmente tensionado: por un lado, con derechos sociales que merecen protección reforzada; y por otro, con los

principios de competencia normativa, juridicidad, claridad y seguridad jurídica, que han sido abiertamente vulnerados.

Sin embargo, además de los vicios constitucionales de forma y competencia analizados en párrafos precedentes en el presente informe, vicios que impiden su tramitación válida, su contenido guarda cierta relación con principios constitucionales sustantivos que no pueden pasarse por alto. Particularmente, el proyecto evoca los siguientes:

**a) Derecho a la seguridad social y a una vida digna en la vejez (arts. 34<sup>10</sup> y 35<sup>11</sup> CRE)**

El artículo 34 de la Constitución reconoce que las personas tienen derecho a la seguridad social, y el artículo 35 dispone que el Estado prestará atención prioritaria a las personas adultas mayores, especialmente en el acceso a pensiones jubilares y servicios de salud, conforme a los principios de solidaridad y justicia intergeneracional.

Aunque el proyecto incurre en vicios que comprometen su validez, la finalidad de garantizar condiciones justas para docentes jubilados se relaciona con el mandato constitucional de proteger a los adultos mayores que han prestado servicios al Estado, particularmente en el ámbito de la educación pública superior.

**b) Principio de progresividad de los derechos (art. 11 numeral 8 CRE<sup>12</sup>)**

Este principio implica que los derechos no pueden ser restringidos ni menoscabados de forma regresiva. Si bien el Proyecto de Ley propone la creación de beneficios no previstos anteriormente (como bonos vitalicios), y esto no constituye *per se* un derecho adquirido, la idea de avanzar hacia mejores condiciones para sectores históricamente descuidados (como docentes jubilados) guarda relación con la progresividad en el cumplimiento de derechos sociales. Sin embargo, la

---

<sup>10</sup> Constitución. Art. 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

<sup>11</sup> Constitución. Art. 35.- 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.

<sup>12</sup> Constitución. Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

progresividad no puede justificar la violación de los principios de competencia ni el irrespeto al procedimiento legislativo previsto en la Constitución.

### **Concordancia con Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos**

La propuesta invoca la protección de derechos adquiridos y no discriminación. Sin embargo, al analizarla desde el derecho internacional, se identifican conflictos de interpretación.

El caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia del 1 de julio de 2009<sup>13</sup>, reviste especial importancia para el análisis del presente proyecto de ley, en tanto aborda la obligación del Estado de respetar los derechos laborales y prestacionales de las personas jubiladas, así como la prohibición de obstaculizar o incumplir decisiones judiciales firmes sobre estos derechos.

En este caso, la Corte IDH concluyó que el Estado peruano había violado derechos reconocidos en la Convención Americana, al incumplir decisiones firmes emitidas por tribunales nacionales que reconocían el derecho de los cesantes y jubilados de la Contraloría General a percibir ciertos beneficios económicos omitidos arbitrariamente por el Estado.

La Corte determinó, entre otros aspectos, que la protección judicial (artículo 25 de la Convención Americana) implica la existencia de un recurso idóneo y efectivo que permita hacer valer derechos reconocidos por la Constitución, la ley o la propia Convención. Cuando las sentencias judiciales son ignoradas o dejadas sin efecto, el Estado incurre en una violación de dicho derecho. (*Corte IDH, Caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú, párr. 106–110, pág. 34-36*)<sup>14</sup>.

Asimismo, subrayó que el cumplimiento de las decisiones judiciales constituye una forma esencial de garantizar la tutela judicial efectiva y el principio de seguridad jurídica. El incumplimiento sistemático o deliberado de fallos vulnera directamente la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado de Derecho. “En este apartado el Tribunal determinará las medidas de satisfacción que buscan reparar el daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria, y dispondrá medidas de alcance o repercusión pública”. (*Ibidem, párr. 135, pág. 45 y 46*).

Si bien el proyecto que se analiza no deriva de una sentencia judicial firme, invoca en su exposición de motivos la existencia de una deuda social del Estado con un

---

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH. Caso Acevedo Buendía y Otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú. Sentencia de 1 de julio de 2009. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_198\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_198_esp.pdf)

<sup>14</sup> *Ibidem*.

grupo específico de jubilados del sistema de educación superior, planteando el reconocimiento de ciertos derechos y pagos pendientes.

No obstante, a diferencia del caso peruano, el Proyecto de Ley no se sustenta en resoluciones judiciales previas incumplidas por el Estado ecuatoriano; ni presenta elementos de ejecución forzosa de decisiones firmes, sino que intenta legislar de manera general una obligación financiera nueva sin seguir el procedimiento constitucional previsto.

Por tanto, no puede equipararse este caso con la situación juzgada en Acevedo Buendía, y cualquier intento de justificar el Proyecto de Ley con base en esta sentencia debe hacerse con suma precaución. La relación del proyecto con esta sentencia se basa en que este pronunciamiento refuerza la importancia de cumplir con derechos reconocidos judicialmente, aunque no habilita la creación legislativa de beneficios sin competencia ni sustento jurídico ni presupuestario previo.

Con ello, se reafirma entonces la obligación de los Estados de cumplir efectivamente con los derechos prestacionales de jubilados, aunque el contenido del proyecto no puede ser invocado como fundamento para justificar un proyecto de ley que incurre en vicios de competencia normativa. El cumplimiento de derechos no puede realizarse vulnerando otras disposiciones fundamentales, como los límites a la iniciativa legislativa. Por tanto, la jurisprudencia internacional debe ser considerada como guía para el diseño de políticas públicas, pero no puede suplir los requisitos constitucionales formales exigibles en todo proceso legislativo.

### **Concordancia con jurisprudencia nacional**

El "Proyecto de Ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador" busca reconocer y restituir derechos relacionados con pensiones complementarias e incentivos por jubilación para docentes universitarios jubilados. Este proyecto surge debido a que, a pesar de disposiciones legales previas (Decretos Legislativos de 1953 y 1954) que establecían una pensión auxiliar o complementaria a la del IESS con cargo al presupuesto de cada universidad, muchas instituciones de educación superior habrían negado o disminuido estos derechos, así como el incentivo por jubilación establecido en la Constitución de la República (Disposición Transitoria Vigésimoprimera y Art. 129 de la LOSEP). El Proyecto de Ley busca corregir estas "violaciones a los derechos" que considera discriminatorias y que han afectado gravemente a los docentes jubilados.

El documento detalla situaciones en las que se ha privado a los docentes de su pensión complementaria y del incentivo por jubilación, señalando que estas acciones son "actos discriminatorios flagrantes". Además, destaca la situación precaria de muchos docentes jubilados, la mayoría mayores de 75 años, que padecen enfermedades graves y han fallecido por falta de recursos para su salud.

Al respecto, cabe analizar la Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado de la Corte Constitucional del Ecuador<sup>15</sup>, misma que examina cargos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), publicada en el Registro Oficial N.º 434, de fecha 19 de abril de 2021. Aunque esta sentencia se refiere específicamente a la Ley Reformatoria de la LOEI y no directamente al proyecto de ley sobre docentes jubilados de IES, establece principios constitucionales fundamentales que son relevantes para cualquier iniciativa legislativa que implique gastos públicos o afecte la seguridad social.

La sentencia aborda la competencia en la iniciativa legislativa para leyes que implican egresos fiscales. Se discute que el procedimiento de aprobación de la ley impugnada habría transgredido el Artículo 135 de la Constitución, ya que su trámite legislativo no se habría originado en la iniciativa del Presidente de la República y, sin embargo, habría aumentado el gasto público. La Corte enfatizó que es una atribución exclusiva de la Función Ejecutiva elaborar y presentar el Presupuesto General del Estado, y aunque la Asamblea Nacional puede aprobarlo o realizar observaciones, no puede alterar el monto global de la proforma.

La Corte Constitucional concedió a la Asamblea Nacional la oportunidad de subsanar estas omisiones, suspendiendo la vigencia de las disposiciones afectadas hasta entonces.

Existe una relación intrínseca y un importante análisis constitucional a considerar entre el Proyecto de Ley objeto de análisis y Sentencia No. 32-21-IN/21 en varios puntos:

1. El Artículo 135 de la Constitución de la República<sup>16</sup> establece que únicamente la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman tributos, o que incrementen el gasto público. A este respecto, la Corte Constitucional ha sido clara al determinar en la Sentencia No. 26-

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado Juez ponente: Alí Lozada Prado. Quito, D.M. 11 de agosto de 2021 CASO No. 32-21-IN y acumulado (34-21-IN). "Tema: La Corte Constitucional examina varios cargos de inconstitucionalidad en contra de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021. Por un lado, se desestiman los cargos de que el proyecto de ley no tuvo unidad de materia; de que se aquel careció de una exposición de motivos suficiente; de que en su trámite no se escuchó a los ciudadanos; y de que algunas de sus disposiciones violan la igualdad y no discriminación. Por otro lado, se declara que, en el trámite de aprobación de la ley, se incurrió en los siguientes vicios de inconstitucionalidad formal: (i) en lo referido a las disposiciones legales sobre el régimen de jubilación especial de los docentes, se omitió deliberar con base en informes actuariales actualizados y específicos, en transgresión de los artículos 368 y 369 de la Constitución; y, (ii) en lo atinente a las disposiciones legales relativas al aumento generalizado de remuneraciones de los docentes, se omitió deliberar con base en un análisis de factibilidad financiera, en violación de los artículos 286 y 287 Ibíd. En consecuencia, aplicando el artículo 117 de la LOGJCC, la Corte concede la oportunidad de que, dentro de un determinado lapso, la Asamblea Nacional subsane las referidas omisiones. Producida la subsanación o agotado el tiempo, la Corte resolverá sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones afectadas; hasta tanto, estas no tendrán vigencia." [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicyNmJiNjM3NS03YzQ3LTQ2YmItOGMxZC0zNTkyMjVkbkZTK2NWQucGRmJ30](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicyNmJiNjM3NS03YzQ3LTQ2YmItOGMxZC0zNTkyMjVkbkZTK2NWQucGRmJ30)

<sup>16</sup> Art. 135.- Sólo 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.

15-IN/21 que no toda medida que implique una transferencia o asignación de recursos constituye *per se* un incremento del gasto público, si este ya se encuentra previsto en el Presupuesto General del Estado o en los presupuestos institucionales.

En el caso del presente Proyecto de Ley, si bien se propone el pago de compensaciones económicas a docentes jubilados, estas se efectuarían con cargo al presupuesto vigente de cada universidad pública. En consecuencia, al no introducir una nueva obligación financiera para el Estado, ni requerir recursos adicionales a los ya aprobados por la Ley de Presupuesto, no se configura una infracción al Artículo 135 de la Constitución. Este criterio se alinea con lo señalado por la Corte en la mencionada sentencia, donde se indicó que el análisis de gasto público debe considerar la existencia real y material de un impacto presupuestario adicional, y no simplemente una reasignación interna de recursos institucionales previamente aprobados.

Sin embargo, es necesario precisar que, para que este argumento sea jurídicamente sostenible, el Proyecto debe establecer con claridad que los pagos a realizarse estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria interna de cada universidad y que no constituirán una obligación automática exigible al Estado central. Cualquier ambigüedad en este punto podría generar conflictos interpretativos y eventualmente afectar la sostenibilidad financiera del sistema de educación superior.

2. Competencia para la iniciativa legislativa (Afectación a la norma constitucional): La preocupación respecto de la competencia para presentar proyectos de ley que impliquen gasto público ha sido ampliamente abordada por la Corte Constitucional. En la Sentencia No. 26-15-IN/21, el máximo órgano de control de constitucionalidad precisó que el análisis sobre incremento del gasto debe realizarse con criterios objetivos, distinguiendo entre la generación de nuevas obligaciones financieras para el Estado y el uso de partidas presupuestarias previamente asignadas.

En el caso del presente Proyecto de Ley, aunque se dispone el reconocimiento de derechos económicos a docentes jubilados de universidades públicas, no se crea una nueva partida presupuestaria ni se incrementa el gasto público, pues los valores provendrían de los recursos ya asignados a cada institución de educación superior dentro de su presupuesto institucional anual. En este sentido, no se configura una infracción al Artículo 135 de la Constitución, por cuanto no existe afectación a la competencia exclusiva del Presidente de la República en materia de iniciativa legislativa sobre gasto público.

No obstante, debe observarse que, para evitar ambigüedades jurídicas, el articulado del proyecto debe incorporar expresamente que las obligaciones dispuestas se encuentran condicionadas a la disponibilidad presupuestaria interna de cada universidad, a fin de garantizar el respeto al principio de sostenibilidad fiscal y evitar una eventual reinterpretación que derive en una declaratoria de inconstitucionalidad por vicio de forma o de competencia.

3. Principio de unidad de materia y exposición de motivos: Aunque desestimados en el caso específico de la LOEI reformativa, la Sentencia menciona los cargos de falta de unidad de materia y exposición de motivos sustentados (Art. 136 de la Constitución). El Proyecto de Ley, para ser constitucionalmente válido, debe adherirse al principio de unidad de materia y contar con una exposición de motivos que justifique adecuadamente la necesidad y los impactos de las reformas propuestas ya que no establece qué normas vigentes serían afectadas o deben reformarse para dar paso a esta ley. Esta falta de precisión compromete el principio de seguridad jurídica (art. 82 CRE), pues impide anticipar el impacto normativo del proyecto y deja amplios márgenes de discrecionalidad interpretativa.

Adicionalmente, el Proyecto propone la entrega de incentivos, bonos y pagos vitalicios, pero la exposición de motivos no contiene un análisis del impacto fiscal ni una estimación económica del costo que esta ley generaría, ya que, si bien estos fondos provendrían de los recursos propios de las Instituciones de Educación Superior - IES, al tratarse de un gran número de personas inmersas beneficiarias de dichos montos, se desconoce si el presupuesto de cada IES soporta dichas asignaciones, lo cual podría repercutir en asignaciones adicionales por parte del Estado, generando así un gasto público. Esto no solo contraviene el artículo 135 de la Constitución, que reserva al Presidente de la República la iniciativa en leyes que generen gasto público, sino que también incumple estándares de responsabilidad fiscal y técnica legislativa, como los previstos en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Finalmente, la exposición no demuestra que los derechos de los jubilados no puedan ser satisfechos a través de los mecanismos existentes, como la aplicación de la LOES (que ya regula incentivos jubilares), la vía administrativa ante el Ministerio de Finanzas, o el contencioso administrativo en caso de incumplimiento. Sin esa demostración de necesidad, el proyecto resulta innecesario, reiterativo o incluso contradictorio con el ordenamiento vigente.

4. Participación ciudadana: La Sentencia también consideró la posible transgresión sobre la obligación de escuchar a los ciudadanos con interés en la aprobación de una ley. Aunque la Corte desestimó este cargo en el caso de la LOEI, resalta la importancia de la participación efectiva, especialmente cuando se trata de modificaciones al sistema de seguridad social. Si bien el Proyecto de Ley sobre docentes jubilados de las IES, aborda una problemática social y de derechos legítima, su tramitación y aprobación deben someterse a los estrictos controles constitucionales establecidos por la Corte. Los principales riesgos constitucionales radican en la falta de estudios actuariales. La Sentencia No. 32-21-IN/21 provee un marco claro sobre cómo estas iniciativas deben ser tratadas para evitar vicios de inconstitucionalidad formal y asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

Por otra parte, en concordancia con lo desarrollado por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 58-11-IN/22<sup>17</sup>, el principio de unidad de materia exige que todo proyecto de ley mantenga una coherencia temática interna que permita comprender claramente su finalidad y estructura normativa. La Corte ha señalado que este principio es una garantía para el legislador y la ciudadanía, pues evita la dispersión de contenidos inconexos y la inclusión de normas ajenas al objeto principal del proyecto, promoviendo así la transparencia legislativa y la seguridad jurídica. En consecuencia, cualquier vulneración a este principio podría acarrear la inconstitucionalidad formal de la norma.

En el caso del Proyecto de Ley bajo análisis, se observa que, si bien la intención principal gira en torno al reconocimiento de derechos a docentes jubilados de instituciones de educación superior, el articulado incluye disposiciones que no se encuentran claramente delimitadas ni vinculadas orgánicamente a un solo cuerpo normativo específico, como sería la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). Esta ambigüedad atenta contra el principio de unidad de materia, conforme lo interpretado por la Corte, y podría derivar en cuestionamientos constitucionales en caso de su aprobación. Por tanto, es imperativo corregir y delimitar el contenido normativo dentro de una sola materia legislativa de manera expresa y sistemática.

#### 4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de ésta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En el caso del Proyecto de Ley en análisis, se observa que el lenguaje empleado no incurre en expresiones abiertamente discriminatorias ni contrarias al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación consagrado en el artículo 66, numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador. No obstante, la redacción actual del texto omite un enfoque inclusivo desde el punto de vista del lenguaje, lo

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo. Quito, D.M., 12 de enero de 2022. Caso No. 58-11-IN y acumulados. "Tema: En la presente sentencia, la Corte Constitucional examina la constitucionalidad de la Ley de Fomento Ambiental y determina su inconstitucionalidad por la forma al contravenir el principio de unidad de materia." [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWikOidkOG11NGZIMC00YThjLTRIMjYtYjJIOS02MjNiNjI0ZmQzYjQucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWikOidkOG11NGZIMC00YThjLTRIMjYtYjJIOS02MjNiNjI0ZmQzYjQucGRmJ30=)

cual representa una oportunidad perdida para alinear el proyecto con los principios transformadores que inspiran el ordenamiento jurídico vigente.

Por tanto, sin perjuicio de los vicios sustanciales que afectan la viabilidad del proyecto, se sugiere incorporar un lenguaje normativo inclusivo y no sexista en su articulado, especialmente considerando que se dirige a un grupo históricamente invisibilizado como son los docentes jubilados. Esta recomendación se sustenta no solo en principios constitucionales, sino también en buenas prácticas legislativas que fortalecen el carácter igualitario, plural y digno del lenguaje jurídico.

#### **4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes**

El “Proyecto de ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador”, como Norma Propuesta no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no generaría posible afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### **4.4 Impacto de género de las normas sugeridas**

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.

Analizado el contenido del “Proyecto de ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador” se concluye que, no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución.

#### **4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades**

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al

diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido tampoco establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Tampoco genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

#### **4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria**

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de 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. Este mandato se proyecta como una directriz transversal para la formulación e implementación de políticas públicas, programas y normas jurídicas.

En este contexto, si bien el proyecto de ley en análisis está dirigido a un grupo que forma parte de la población considerada de atención prioritaria, las personas adultas mayores, su planteamiento normativo no garantiza un tratamiento adecuado, específico ni sostenible de sus necesidades, ni se apoya en un diagnóstico técnico que permita afirmar que se cumplirán efectivamente sus derechos.

Además, al proponerse una serie de beneficios económicos sin respaldo presupuestario ni planificación fiscal, se corre el riesgo de generar falsas expectativas en la población beneficiaria, lo cual puede ser contraproducente y vulnerar indirectamente principios como la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y el derecho a una vida digna (art. 66 numeral 2 CRE<sup>18</sup>).

Por tanto, el Proyecto no genera de forma inmediata una afectación directa a los derechos constitucionales de otros grupos de atención prioritaria, pero tampoco asegura una atención prioritaria efectiva ni viable para el grupo al que se dirige, lo que lo convierte en una propuesta deficiente desde la perspectiva de la garantía de derechos en condiciones de progresividad, sostenibilidad y equidad.

---

<sup>18</sup> Constitución. Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

#### **4.7 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 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: (...) 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 y Tributaria de competencia exclusiva del Ejecutivo.

El Proyecto de Ley incluye una disposición transitoria orientada al reconocimiento de los derechos de jubilación patronal generados a partir de los Decretos Legislativos de 1953, promulgados en el Registro Oficial No. 380, los mismos que se mantuvieron vigentes hasta el año 2010, cuando fueron derogados con la expedición de la actual Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). En concordancia, la Disposición Transitoria Décima Novena de la LOES establece que: “Los fondos de pensión complementaria creados al amparo del Decreto Legislativo de 1953 que estableció la pensión auxiliar para el personal académico de las universidades y escuelas politécnicas continuará generando este beneficio con recursos del Estado en los términos indicados en el aludido Decreto Legislativo, para los actuales beneficiarios...”.

Es preciso también considerar lo dispuesto en el Artículo 24 de la LOES, que regula la distribución de los recursos públicos asignados a las universidades y escuelas politécnicas públicas, así como a aquellas particulares que reciben asignaciones estatales. Esta norma determina que dichos recursos deben destinarse exclusivamente al cumplimiento de las funciones sustantivas de la educación superior: docencia, investigación, vinculación con la sociedad y, en su caso, a transferencias directas a estudiantes a través de becas y ayudas económicas.

De igual forma, la Disposición Transitoria Décima Novena, reformada mediante Ley publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 297 del 2 de agosto de 2018, limita la implementación de programas de jubilación complementaria a dos fuentes: aportes individuales de los beneficiarios o recursos de autogestión, estos últimos hasta un máximo del 30%, y siempre con autorización previa del ente rector del Sistema de Finanzas Públicas.

En este marco, la propuesta de incorporar una disposición transitoria que reconozca de forma retroactiva las obligaciones por jubilación patronal derivadas de normativa derogada, implicaría no solo asumir pasivos acumulados, sino también establecer gastos permanentes que deberán cubrirse mediante pagos periódicos futuros. Esta carga financiera afectaría de manera directa la estructura presupuestaria de las universidades y escuelas politécnicas públicas, al exigir una reasignación de recursos que, conforme al artículo 24 de la LOES, deberían destinarse

prioritariamente a docencia, investigación, vinculación con la sociedad y al apoyo estudiantil. En consecuencia, se corre el riesgo de comprometer el cumplimiento de las funciones sustantivas de la educación superior, reducir las capacidades operativas de las instituciones y debilitar el principio de sostenibilidad presupuestaria, base fundamental para garantizar una educación superior de calidad, equitativa y orientada al desarrollo nacional.

Si bien las universidades y escuelas politécnicas públicas gozan de autonomía financiera y sus presupuestos no se consolidan directamente dentro del Presupuesto General del Estado, en la práctica dependen en gran medida de recursos fiscales, por lo que el reconocimiento retroactivo de obligaciones por concepto de jubilación patronal sin una fuente de financiamiento clara y sostenible podría generar una presión fiscal indirecta sobre el Estado.

En caso de que estas instituciones de educación superior no cuenten con la capacidad presupuestaria para cubrir estos pasivos, se verían forzadas a requerir recursos adicionales, lo que podría afectar la sostenibilidad del sistema de educación superior, reducir la inversión en las funciones sustantivas establecidas en el Artículo 24 de la LOES que son la docencia, investigación, vinculación con la sociedad y apoyo estudiantil y trasladar al Estado una carga financiera no planificada que pondría en riesgo la estabilidad fiscal y el cumplimiento de los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad del gasto público.

En este sentido, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que, en el referido Proyecto de Ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador contiene, las siguientes características:

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

#### **4.8 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 ese marco, el Proyecto de Ley objeto de análisis, que busca el reconocimiento de derechos vulnerados a docentes jubilados de instituciones de educación superior mediante el otorgamiento de compensaciones económicas, pensiones complementarias y otros incentivos, independientemente de su afectación a la normativa constitucional para su aprobación, presenta una argumentación suficiente que permite establecer una vinculación clara con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2024-2025.

Desde una perspectiva general, el Proyecto podría relacionarse con los siguientes ODS:

- **ODS 1:** Fin de la pobreza, en cuanto pretende aliviar la situación económica de un grupo social específico;
- **ODS 8:** Trabajo decente y crecimiento económico, en la medida en que busca reparar derechos laborales vulnerados; y,
- **ODS 10:** Reducción de las desigualdades en el país, por cuanto se enfoca en un grupo de atención prioritaria, que son las personas adultas mayores.

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 objetivos:

Objetivo 1: Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral. Este objetivo busca garantizar el acceso equitativo a servicios de salud, seguridad social, educación, vivienda y empleo digno. El Proyecto intenta reparar derechos económicos de un grupo específico (docentes jubilados), lo que podría interpretarse como una contribución a su calidad de vida post-laboral. Sin embargo, el Proyecto no se articula con una política pública estructurada ni con el sistema de seguridad social vigente, por lo que su aporte es limitado y no sostenible.

Objetivo 9: Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente y orientado al bienestar social, al buscar establecer políticas públicas que benefician a los adultos mayores jubilados de las IES.

#### IV. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

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>19</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:

- El nombre propuesto, “Proyecto de Ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador” no expresa con claridad que se trata de una reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), lo cual vulnera el principio de seguridad jurídica. Se debe indicar expresamente el carácter orgánico y reformativo del texto, así como el cuerpo legal al que se refiere, a fin de respetar el principio de taxatividad normativa.
- El contenido de la exposición de motivos carece de una exposición técnica con diagnóstico detallado del problema jurídico que se busca resolver. Además, no se incorporan fundamentos jurídicos ni evidencia presupuestaria que sustenten la viabilidad del proyecto.
- No se cumple con la exigencia del Artículo 136 de la Constitución que establece que los proyectos de ley deben contener una exposición clara de los artículos que se derogan o reforman. El articulado propuesto introduce disposiciones sin señalar con precisión su ubicación dentro del cuerpo normativo reformado, y sin una técnica clara de redacción (por ejemplo, no se distingue entre textos nuevos, sustituciones o incorporaciones). Esto afecta gravemente la seguridad jurídica y dificulta su tratamiento legislativo.

---

19 Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

Además, trata de incluir texto a un artículo diferente al cual tiene verdadera relación con el tema.

- Existe falta de disposiciones transitorias, derogatorias y finales estructuradas. El Proyecto no incluye estas disposiciones con la debida estructura y numeración secuencial.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Proyecto de Ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador sujeto a análisis, no cumple con los requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República.

Con base en lo que determina el Artículo 136 de la Constitución de la República en concordancia con el Artículo 56, numero 3, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe; y,
- b) **No Calificar** el “Proyecto de ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador”.

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 para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:  
JAVIER ANTONIO  
NUQUES BALDA

Validar únicamente con FirmaEC

Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda  
**COORDINADOR GENERAL**  
**UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**



**Elaborado por:** Mgtr. Verónica Tapia García

Informe Económico:	Andrés Moyón
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

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

<b>NOMBRE PROYECTO</b>	<b>DEL</b>	“Proyecto de Ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador”.
<b>PROPONENTE</b>		Ing. Pedro Cabrera Cevallos, Presidente de la Federación Nacional de Docentes Jubilados de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (FENADOCJUPE).
<b>FECHA PRESENTACIÓN</b>	<b>DE</b>	16 de julio de 2025.
<b>MATERIA</b>		Educación.
<b>OBJETIVO PROYECTO</b>	<b>DEL</b>	El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo reformar la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) para establecer medidas de reconocimiento y compensación económica a los docentes jubilados de las instituciones de educación superior públicas del país. Entre sus disposiciones principales se contempla el otorgamiento de una pensión complementaria mensual, un bono de incentivo jubilar y el pago de valores adeudados por concepto de beneficios laborales pendientes. La propuesta busca garantizar condiciones de vida dignas para quienes cumplieron una labor académica en la formación profesional y científica de generaciones de estudiantes, promoviendo así el respeto a los derechos adquiridos y la dignidad de los docentes en su etapa de jubilación.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>		<p>Contiene: exposición de motivos, catorce considerandos, y tres artículos reformativos.</p> <p>El “Proyecto de Ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador” tiene como propósito central el reconocimiento y restitución de derechos económicos pendientes para los docentes universitarios jubilados. Propone que las universidades públicas asuman el pago de compensaciones e incentivos por jubilación, fundamentándose en una deuda histórica derivada de normas derogadas, como los Decretos Legislativos de 1953, y en la necesidad de garantizar condiciones dignas para este grupo poblacional, mayoritariamente compuesto por adultos mayores con graves condiciones de salud.</p> <p>Pese a su intención reparadora, el informe técnico-jurídico de la Unidad de Técnica Legislativa advierte que el proyecto presenta múltiples vicios formales y sustanciales que imposibilitan su calificación. Entre ellos destacan: la falta de legitimidad del proponente para ejercer la iniciativa legislativa, el incumplimiento del principio de unidad de materia, la ausencia de una exposición técnica adecuada, y la omisión de identificación precisa de los artículos que se reformarían en la Ley Orgánica de Educación Superior. Estos defectos vulneran artículos fundamentales de la Constitución como el 133, 134 y 136, así como disposiciones de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>

	<p>En términos financieros, el proyecto impone obligaciones económicas significativas para las universidades públicas, sin establecer mecanismos claros de sostenibilidad presupuestaria ni un estudio técnico del impacto económico. Aunque plantea que los pagos se efectúen con recursos institucionales existentes, el riesgo de afectar funciones sustantivas como docencia, investigación y vinculación con la sociedad es alto, lo que puede derivar en una presión fiscal indirecta al Estado central. En este punto, el informe recuerda la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha señalado que este tipo de iniciativas solo pueden originarse desde la Función Ejecutiva si implican incremento del gasto público.</p> <p>Finalmente, si bien el proyecto se alinea parcialmente con objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible como la reducción de la pobreza y la atención a adultos mayores, su propuesta normativa no cuenta con el respaldo técnico, fiscal ni jurídico necesario.</p>
<b>CONCLUSIONES</b>	<p>El “Proyecto de ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador”, sujeto a análisis, <b>NO 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>a) <b>Considerar</b> los criterios establecidos en el presente Informe; y,</p> <p>b) <b>No Calificar</b>, el “Proyecto de ley para el Reconocimiento de Derechos Vulnerados a Docentes Jubilados de Instituciones de Educación Superior del Ecuador”.</p>

Elaborado por: GVTG