

F01v03-PRO-GLE-FDL-001

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No. - 0145-INV-CGUTL-AN-2025

Quito, D.M., 19 de diciembre de 2025

Proponentes: Asambleístas Héctor Eduardo Rodríguez
Chávez y Rebeca Viviana Veloz Ramírez

Nombre del Proyecto: "Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de
la Carrera Profesional de Educadores y
Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil"

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 03 de diciembre de 2025, los asambleístas Héctor Eduardo Rodríguez Chávez y Rebeca Viviana Veloz Ramírez, remiten mediante Comunicación sin número, con trámite 475032, dirigido al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el "Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil", conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Como anexos al Proyecto, adjuntan la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que busca evidenciar la alineación de la propuesta con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda 2030.

Mediante Memorando No. AN-SG-2025-4945-M, de fecha 06 de diciembre de 2025, la Secretaría General de la Asamblea Nacional solicitó a la Unidad Técnica Legislativa la elaboración del correspondiente Informe Técnico-jurídico No Vinculante, como requisito previo para el análisis de calificación por parte del Consejo de Administración Legislativa (CAL). De manera complementaria, se requirió también la elaboración de un extracto del contenido del proyecto de ley.

Posteriormente, con fecha 12 de diciembre de 2025, los asambleístas proponentes presentaron un alcance al Proyecto de Ley, mediante Memorando No. AN-RCHE-2025-0107-M, a través del cual precisan y complementan el contenido de la iniciativa legislativa originalmente presentada, con el objeto de mejorar su claridad normativa, reforzar determinados aspectos de la propuesta y optimizar su estructura, sin alterar la finalidad ni el objeto central del proyecto de ley.

La Secretaría General da a conocer del particular a la Unidad de Técnica Legislativa mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-5047-M para continuar con el trámite legal correspondiente.

Dicho alcance forma parte integrante del expediente legislativo y debe ser considerado de manera conjunta con el texto originalmente remitido, a efectos de su análisis técnico-jurídico y de la verificación del cumplimiento de los requisitos formales previstos en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dentro de la fase de calificación correspondiente

Con estos antecedentes, el objetivo del presente **Informe Técnico-jurídico No Vinculante** es analizar el cumplimiento de los requisitos de técnica legislativa, constitucionalidad y legalidad, previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, y los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a efectos de establecer si la propuesta puede ser admitida a trámite legislativo o si incurre en vicios formales o materiales que imposibiliten su calificación.

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.

En virtud de estas disposiciones, la Unidad tiene entre sus funciones emitir informes técnico-jurídicos no vinculantes sobre los proyectos presentados, verificando su viabilidad normativa, la coherencia formal con los principios de técnica legislativa y su conformidad con el marco constitucional vigente.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido presentado por los asambleístas Héctor Eduardo Rodríguez Chávez y Rebeca Viviana Veloz Ramírez, y cuenta con el respaldo de veinte (20) asambleístas, que corresponde al 13 % de los miembros de la

Asamblea Nacional. Este respaldo **CUMPLE** conforme al Artículo 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y el Artículo 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, respecto al porcentaje requerido de asambleístas para el ejercicio válido de la iniciativa legislativa.

La facultad de presentar proyectos de Ley en este caso, sí le corresponde a los asambleístas, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

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 este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **Educación**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El "Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil" contiene: Exposición de Motivos, catorce (14) considerandos, diecinueve (19) artículos; dos (2) disposiciones transitorias; una (1) disposición derogatoria; y una (1) disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa deberá contar con una ficha de verificación que justifique la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

El Proyecto de Ley adjunta dicha ficha de verificación, en el cual se vincula la propuesta con los siguientes objetivos: ODS 4 y objetivos 1 y 8.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

3.5 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

El Artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador establece que las leyes pueden ser orgánicas u ordinarias, reservando el carácter orgánico para aquellas que regulen materias expresamente determinadas, entre ellas, la organización y funcionamiento de las instituciones del Estado o el ejercicio de derechos y garantías constitucionales.

En el presente caso, el proyecto de ley tiene por objeto la creación de una carrera profesional específica para el personal educador y parvulario de los Centros de Desarrollo Infantil, estableciendo requisitos de ingreso, permanencia, evaluación, formación y condiciones laborales, aspectos que se enmarcan en la regulación de la carrera administrativa y del régimen laboral del servicio público.

Si bien la iniciativa se vincula con derechos reconocidos en los artículos 61 número 7, 228 y 229 de la Constitución de la República del Ecuador, su contenido no desarrolla de manera autónoma el ejercicio de dichos derechos, sino que regula aspectos específicos de su aplicación administrativa, materia que se encuentra actualmente regulada de forma general por la Ley Orgánica del Servicio Público.

En consecuencia, desde una perspectiva estrictamente técnico-jurídica, el proyecto podría ser tramitado como ley ordinaria, sin perjuicio de que el legislador, en el ejercicio de su potestad normativa, opte por otorgarle carácter orgánico, decisión que corresponderá ser evaluada en la fase de calificación legislativa.

3.6 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE

Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los Artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	CUMPLE

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

El “Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil” mantiene en términos generales compatibilidad con la Constitución de la República del Ecuador, en cuanto se orienta a fortalecer la protección integral de la primera infancia y a garantizar condiciones laborales dignas para el personal que presta servicios públicos esenciales vinculados al cuidado, educación y desarrollo de niñas y niños menores de seis años.

La propuesta normativa se inscribe dentro del modelo constitucional de derechos, particularmente en relación con el interés superior de la niñez, el derecho al trabajo digno, la prohibición de la precarización laboral y el acceso al servicio público bajo principios de mérito y estabilidad, pilares que estructuran el régimen constitucional del servicio público y de la protección a grupos de atención prioritaria.

En este sentido, el proyecto guarda relación directa con los siguientes preceptos constitucionales:

“Artículo. 44.- 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. (...)”

“Artículo. 46.- El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: 1. Atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos. (...)”

“Artículo. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. (...)”

El proyecto busca operativizar estos mandatos constitucionales mediante la creación de una carrera profesional específica para el personal educador y parvulario de los Centros de Desarrollo Infantil, con el objetivo de superar esquemas contractuales precarios, garantizar estabilidad laboral, fortalecer la profesionalización del talento humano y asegurar la continuidad y calidad de los servicios dirigidos a la primera infancia.

Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, la iniciativa es compatible con los compromisos asumidos por el Ecuador, en particular con la Convención sobre los Derechos del Niño, que impone a los Estados el deber de garantizar que la atención y educación en la primera infancia se brinde por personal calificado, adecuadamente protegido en sus derechos laborales y sociales. De igual forma, se alinea con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por el Ecuador, que promueven condiciones de trabajo decente, estabilidad laboral, igualdad y acceso a la seguridad social, especialmente en servicios de interés público.

En cuanto a la legislación nacional vigente, el proyecto mantiene una relación directa con la Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley Orgánica de Educación Intercultural. En particular, la iniciativa no desconoce los principios generales de la carrera administrativa establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público, sino que propone su aplicación específica a un sector del personal público que, en la práctica, ha permanecido al margen de dicho régimen, pese a desempeñar funciones permanentes y esenciales bajo la rectoría del Estado.

No obstante, la creación de un régimen especial de carrera profesional para educadores y parvularios de los CDIs plantea la necesidad de analizar

cuidadosamente su articulación con la Ley Orgánica de Servicio Público, a fin de evitar superposiciones normativas, duplicidad de órganos de evaluación o contradicciones en materia de ingreso, evaluación, promoción y régimen disciplinario. En este sentido, determinadas disposiciones del proyecto podrían requerir precisiones adicionales para delimitar su carácter complementario y supletoriamente articulado con el régimen general del servicio público.

Sin perjuicio de lo expuesto, se identifican algunos aspectos que podrían ser objeto de ajuste técnico para fortalecer la seguridad jurídica y la aplicabilidad de la norma. Entre ellos, la definición del alcance del “régimen especial” frente a la Ley Orgánica de Servicio Público, la delimitación de competencias entre las entidades involucradas en los procesos de evaluación y acreditación, así como la implementación progresiva de las disposiciones relativas a la regularización contractual y adecuación presupuestaria, considerando los principios de sostenibilidad fiscal y planificación pública.

En conjunto, estas observaciones no afectan la compatibilidad general del proyecto con la Constitución de la República ni con los instrumentos internacionales vigentes, sino que constituyen elementos técnicos orientados a perfeccionar su coherencia normativa, asegurar su correcta implementación y garantizar que los objetivos de profesionalización, estabilidad laboral y protección integral de la primera infancia se cumplan de manera efectiva y sostenible.

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

Desde la entrada en vigor de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el lenguaje jurídico debe reflejar dignidad humana y valores constitucionales, evitando exclusión o discriminación. En este sentido, el lenguaje del "Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil" **NO** es discriminatorio, por lo que no vulnera el derecho a la igualdad previsto en el Artículo 66, numeral 4, de la Constitución.

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 **SÍ** guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en la medida en que incorpora disposiciones orientadas a fortalecer la estabilidad laboral, la profesionalización y la calidad del personal que presta servicios de atención, cuidado y educación en la primera infancia en los Centros de Desarrollo Infantil. En este sentido, **NO** se evidencia una afectación negativa 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.

Por el contrario, la norma propuesta contribuye a reforzar el principio del interés superior del niño, al promover condiciones institucionales que favorecen la continuidad, calidad y calidez de los servicios dirigidos a niñas y niños menores de seis años, en coherencia con el mandato constitucional de protección integral.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador, en sus Artículos 11, número 2, y 66, número 4, garantiza igualdad formal, material y sin discriminación, proyectándose hacia todas las actuaciones estatales e implicando la incorporación del enfoque de género. El análisis del "Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil" **NO** identifica disposiciones que vulneren la igualdad de género, por lo que se considera compatible con dichos preceptos constitucionales.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador define al país como un Estado constitucional de derechos, intercultural y plurinacional, reconociendo la diversidad de pueblos y nacionalidades. Del análisis del "Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil" **NO** se identifican afectaciones a los derechos colectivos de pueblos, nacionalidades, comunas o comunidades, ni al ejercicio de los derechos previstos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador.

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. Se desprende que el presente Proyecto de Ley **NO** genera afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

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

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que, “Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta (...)”. (Lo subrayado me pertenece).

Asimismo, señala 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.”, entre otros aspectos, la “(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República.

El “Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil” tiene por objeto crear la Carrera Profesional de Educadores/as y Parvularios/as de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) como un régimen especial del servicio público, orientado a garantizar la estabilidad laboral, la profesionalización, los derechos laborales y condiciones adecuadas de trabajo para el personal encargado de la atención a la primera infancia.

En este marco, el proyecto dispone la creación de la Carrera Profesional aplicable de manera obligatoria a todas las personas que presten servicios en los CDI públicos, comunitarios o en convenio con el Estado, bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Humano (MDH).

Asimismo, se establece que el escalafón profesional se organizará en tres niveles jerárquicos: Nivel Técnico, Nivel Profesional y Nivel Directivo, y que el ingreso a la carrera se realizará mediante concurso público de méritos y oposición, en observancia de los principios de igualdad, transparencia y meritocracia.

De igual forma, la evaluación de los educadores/as y parvularios/as será integral, continua, formativa y diferenciada, con el propósito de garantizar la calidad pedagógica y la mejora institucional. Sus resultados constituirán insumos obligatorios para la promoción dentro del escalafón, la asignación de incentivos existentes y la planificación de programas de formación.

En cuanto al régimen laboral y remunerativo, el proyecto establece que toda relación laboral en los CDI deberá formalizarse mediante nombramiento o contrato indefinido, conforme a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).

Adicionalmente, se determina que corresponderá al MDH actuar como ente rector de la carrera, responsable de regular los procesos de ingreso y ascenso, emitir el reglamento general, garantizar el pago oportuno de remuneraciones y supervisar el cumplimiento de la Ley.

La Disposición Transitoria Primera del proyecto señala que la implementación se realizará de manera progresiva en el período de dos (2) ejercicios fiscales adecuando el presupuesto institucional de las entidades correspondientes.

En términos generales, el proyecto plantea un régimen integral de profesionalización que asegura estabilidad laboral, derechos laborales, evaluación periódica y fortalecimiento institucional. No obstante, se recomienda que el presente proyecto sea evaluado de manera coordinada entre el Ministerio de Desarrollo Humano, el Ministerio del Trabajo y el Ente Rector de las Finanzas Públicas, a fin de determinar si los presupuestos institucionales vigentes son suficientes para absorber las obligaciones y disposiciones derivadas de la presente Ley.

Adicionalmente, se sugiere fortalecer la articulación con las entidades de educación superior y los organismos rectores del sistema educativo, con el propósito de garantizar procesos adecuados de formación, profesionalización, certificación y actualización académica vinculados a la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los CDI, asegurando que la inversión pública existente en remuneraciones, capacitación y administración del escalafón se traduzca efectivamente en mejoras sostenibles en la calidad de la atención a la primera infancia, sin comprometer la estabilidad de las finanzas públicas.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil” presenta las siguientes características:

- **NO** se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- **NO** se identifica 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 tiene el compromiso de contribuir al desarrollo humano mediante una agenda legislativa que promueva la educación, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo. Dichos instrumentos constituyen la hoja de ruta técnica y política que orienta el accionar del sector público y facilitan el diálogo entre los distintos niveles de gobierno, la ciudadanía y los actores sociales.

En este marco, los proponentes deben justificar de manera expresa la alineación de la propuesta normativa con estos instrumentos.

El “Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil” se vincula directamente con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030:

- **ODS 4:** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Esta vinculación se fundamenta en que el proyecto fortalece la profesionalización, estabilidad y formación continua del personal que atiende a la primera infancia, lo cual incide de manera directa en la calidad y continuidad de los procesos educativos y de cuidado dirigidos a niñas y niños menores de seis años, contribuyendo a la construcción de entornos educativos inclusivos y de calidad desde las primeras etapas de la vida.

En lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo “Ecuador No se Detiene 2025-2029”, aprobado mediante Resolución No. 012-2025-CNP de 21 de agosto de 2025, debe señalarse que el proyecto incorpora una ficha de verificación de cumplimiento de los ODS en iniciativas legislativas, relacionando los siguientes objetivos del Plan Nacional:

- **Objetivo 1:** Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades.
- **Objetivo 8:** Fortalecer la institucionalidad pública de forma eficiente, transparente y participativa.

La iniciativa normativa contribuye a estos objetivos al promover condiciones laborales dignas, estabilidad y meritocracia en el servicio público, así como al fortalecer la capacidad institucional del Estado para garantizar una atención integral y de calidad a la primera infancia, grupo de atención prioritaria conforme a la Constitución de la República.

En síntesis, el Proyecto constituye una herramienta legislativa coherente con la Agenda 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo, al contribuir al fortalecimiento del talento humano del sector público, a la reducción de brechas sociales desde la primera infancia y a la consolidación de políticas públicas orientadas al bienestar, la equidad y el desarrollo humano sostenible.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo al análisis de las observaciones puntuales, se considera pertinente recordar la definición de Técnica Legislativa, a fin de evidenciar su relevancia en la producción normativa:

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.¹ (Énfasis añadido)

La Técnica Legislativa no solo traduce la voluntad del legislador en una norma jurídicamente válida, sino que también asegura la coherencia, sistematicidad y precisión en el uso del lenguaje jurídico, con sujeción a los principios constitucionales.

A continuación, se presentan las principales observaciones de técnica legislativa detectadas en el “Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil”:

5.1. En la Exposición de Motivos se utilizan referencias normativas y de fuentes institucionales entre paréntesis, sin desarrollar la cita de manera formal dentro del texto. Conforme a las reglas de técnica legislativa, las referencias a normas jurídicas, informes institucionales o datos oficiales deben incorporarse mediante una referencia expresa y desarrollada, indicando el órgano emisor, el año y, de ser el caso, el instrumento correspondiente, evitando el uso de citas con paréntesis propias de estilos académicos. Se recomienda adecuar dichas referencias a una redacción normativa formal.

5.2. En los considerandos se emplea la expresión “*ibídem*” para referirse a artículos previamente citados, como ocurre en la frase “*Que el artículo 46 ibídem...*”. La técnica legislativa exige que toda remisión normativa identifique de manera expresa y completa el cuerpo normativo correspondiente, evitando el uso de extranjerismos o referencias implícitas. En consecuencia, se recomienda sustituir dicha expresión por la mención expresa a la Constitución de la República del Ecuador.

Del análisis de técnica legislativa efectuado al “Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil” se concluye que, si bien el texto presenta una estructura normativa ordenada, se identifican observaciones de carácter formal relacionadas principalmente con la forma de citación normativa en la Exposición de Motivos y con el uso de expresiones como “*ibídem*” en los considerandos, las cuales no se ajustan a las reglas de técnica legislativa. La corrección de estos aspectos permitirá fortalecer la claridad, precisión y uniformidad del texto,

¹ Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

contribuyendo a una adecuada identificación de los cuerpos normativos citados y a una mejor comprensión del contenido de la propuesta normativa, sin afectar su validez jurídica.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil” constituye una iniciativa normativa orientada a fortalecer la atención integral de la primera infancia, mediante la profesionalización, estabilidad laboral y dignificación de las condiciones de trabajo del personal educador y parvulario que presta servicios en los Centros de Desarrollo Infantil.

La propuesta se enmarca en los principios constitucionales del interés superior de la niñez, el derecho al trabajo digno, la prohibición de la precarización laboral y el acceso al servicio público bajo criterios de mérito y estabilidad, así como en los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador en materia de derechos de niñas y niños y trabajo decente.

- Desde el punto de vista técnico-jurídico, el proyecto presenta una estructura normativa coherente y un articulado que desarrolla un régimen especial de carrera profesional dentro del servicio público. Las observaciones formuladas en el presente informe, relativas a la forma de citación normativa en la Exposición de Motivos y al uso de expresiones no acordes a la técnica legislativa en los considerandos, corresponden a ajustes de carácter formal que no afectan la compatibilidad constitucional de la propuesta, pero cuya corrección permitiría optimizar la claridad, uniformidad y seguridad jurídica del texto normativo. En este sentido, resulta aconsejable que la Comisión a cargo del trámite legislativo considere dichas observaciones, a fin de asegurar una adecuada calidad técnica de la norma final.
- Desde la perspectiva económica, si bien el proyecto no identifica de manera expresa la creación, modificación o supresión de tributos, sí genera potenciales impactos presupuestarios relevantes derivados de la implementación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil. En particular, la regularización de relaciones laborales, la formalización de nombramientos o contratos indefinidos conforme a la Ley Orgánica del Servicio Público, la aplicación de un escalafón profesional, los procesos de evaluación periódica y la ejecución de programas de formación y capacitación implican obligaciones económicas que deberán ser asumidas por las entidades

competentes, tanto a nivel del Gobierno Central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Asimismo, aunque la Disposición Transitoria Primera establece una implementación progresiva en el período de dos ejercicios fiscales mediante la adecuación de los presupuestos institucionales, la suficiencia de los recursos existentes no se encuentra plenamente determinada en el texto del proyecto. En tal sentido, resulta indispensable que las entidades rectoras involucradas, en especial el Ministerio de Desarrollo Humano, el Ministerio del Trabajo y el ente rector de las finanzas públicas, evalúen de manera coordinada el impacto presupuestario real de la norma, a fin de asegurar su viabilidad financiera y evitar afectaciones a la sostenibilidad fiscal.

En consecuencia, si bien el proyecto no contraviene de forma directa lo dispuesto en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, su implementación requiere un análisis técnico-financiero previo y detallado, que permita determinar la capacidad institucional y presupuestaria de las entidades responsables para cumplir las obligaciones derivadas de la presente Ley, sin comprometer la estabilidad de las finanzas públicas ni la continuidad de otros servicios esenciales.

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

1. **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
2. **Calificar** al “Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil”; y,
3. **Designar** para su trámite a la Comisión Permanente Especializada de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales de conformidad con el Artículo 21, número 4, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el

extracto del “Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil”.

Atentamente,



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

Elaborado por:



Abg. Camila Daniela Hermann Duque

Análisis económico:	Econ. Edison Higuera
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1

EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	"Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil"
PROPONENTES	Asambleístas Héctor Eduardo Rodríguez Chávez y Rebeca Viviana Veloz Ramírez
FECHA DE PRESENTACIÓN	03 de diciembre de 2025 Alcance: 12 de diciembre de 2025
MATERIA	Educación
OBJETIVO DEL PROYECTO	El Proyecto de Ley tiene por objeto crear la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil, como un régimen especial del servicio público, orientado a garantizar la estabilidad laboral, la profesionalización, el ingreso y ascenso por mérito, la evaluación periódica y condiciones dignas de trabajo del personal encargado de la atención integral de la primera infancia, contribuyendo a la calidad, continuidad y calidez de los servicios prestados a niñas y niños menores de seis años.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>El Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil propone establecer un régimen especial de carrera dentro del servicio público, aplicable al personal que presta servicios de atención, cuidado y educación en la primera infancia en los Centros de Desarrollo Infantil públicos, comunitarios o en convenio con el Estado. La iniciativa regula el ingreso, permanencia, evaluación, formación, promoción y condiciones laborales del personal educador y parvulario, bajo principios de mérito, estabilidad y profesionalización.</p> <p>Asimismo, el proyecto dispone la implementación de un escalafón profesional, la realización de concursos públicos de méritos y oposición, la evaluación periódica del desempeño y la prohibición de esquemas de precarización laboral, con una aplicación progresiva sujeta a la adecuación de los presupuestos institucionales. La propuesta busca fortalecer la calidad y continuidad de los servicios dirigidos a la primera infancia, garantizando una atención integral acorde con los principios constitucionales del interés superior del niño y del trabajo digno.</p>
CONCLUSIONES	<p>El "Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil" 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.</p> <p>Es decir:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Dispone de iniciativa legislativa; b) Se refiere a una sola materia; c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional; d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y, e) Contiene la expresión clara de los artículos con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

RECOMENDACIONES	<p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Considerar los criterios establecidos en el presente informe;2. Calificar al “Proyecto de Ley Orgánica para la Creación de la Carrera Profesional de Educadores y Parvularios de los Centros de Desarrollo Infantil” y,3. Designar para su trámite a la Comisión Permanente Especializada de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales de conformidad con el Artículo 21, número 4, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
------------------------	--

Elaborado por: CDCH