

Memorando Nro. AN-CGDI-2025-0052-M

Quito, D.M., 01 de abril de 2025

PARA: Srta. Rebeca Viviana Veloz Ramírez
Presidenta de la Asamblea Nacional

ASUNTO: INFORME PARA PRIMER Y ÚNICO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA

De mi consideración:

Por disposición de la asambleísta Paola Cabezas Castillo, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, de conformidad con el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y artículo 32 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, me permito remitir el INFORME PARA PRIMER Y ÚNICO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA, aprobado en el pleno de la Comisión en sesión ordinaria Nro. 2023-2025-CGDI-0118, de 01 de abril del 2025, a fin de que se continúe con el trámite respectivo en el Pleno de la Asamblea Nacional.

La votación realizada en la sesión ordinaria Nro. 2023-2025-CGDI-0118, de 1 de abril del 2025, de las y los siguientes asambleístas fue la siguiente: Nueve votos (9) A FAVOR: Paola Cabezas Castillo (Presidenta), Adrián Castro Piedra (Vicepresidencia), Paúl Fernando Buestán Carabajo, Humberto Amado Chávez Angamarca, José Ernesto Maldonado Córdova, Patricia Monserrat Mendoza Jiménez, Oscar Fabián Peña Toro, Enrique Leoncio Luces, Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán; cero votos (0) EN CONTRA, cero (0) ABSTENCIONES, cero votos (0) EN BLANCO, asambleístas ausentes cero (0).

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgtr. Diego Fernando Pereira Orellana
SECRETARIO RELATOR

Anexos:

- an-mcje-2025-0012-m.pdf
- informe_primer_debate_del_proyecto_de_ley_organica_de_libertad_e_igualdad_religiosa.pdf

Copia:

Srta. Mgs. Janeth Paola Cabezas Castillo
Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad

Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo
Secretario General



Firmado electrónicamente por:
**DIEGO FERNANDO
PEREIRA ORELLANA**



ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Comisión Nro. 12

Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad



INFORME PARA PRIMER Y ÚNICO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA

COMISIÓN:

Paola Cabezas Castillo, **Presidenta**
Adrián Ernesto Castro Piedra, **Vicepresidente**
Paúl Fernando Buestán Carabajo
Humberto Amado Chávez Angamarca
José Ernesto Maldonado Córdova
Patricia Monserrat Mendoza Jiménez
Oscar Fabián Peña Toro
Ingrid Catalina Salazar Cedeño
Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán

Quito, 1 de abril de 2025

Índice

1. OBJETO.....	3
2. ANTECEDENTES.....	¡Error! Marcador no definido.
3. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL INFORME PARA PRIMER DEBATE	3
4. BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO	9
4.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.....	9
4.2. LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.....	11
5. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO	13
6. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO	13
6.1 SOBRE EL ESTADO LAICO Y LA LIBERTAD RELIGIOSA.....	13
6.2 SOBRE LA CREACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO RELIGIOSO	15
6.3 SOBRE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS	17
6.4 SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LA ENTIDAD RECTORA.....	18
7. CONCLUSIÓN DEL INFORME.....	19
8. RECOMENDACIÓN DEL INFORME	19
9. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE VOTACIÓN DEL INFORME.....	19
10.ASAMBLEÍSTA PONENTE	20
11.NOMBRES Y FIRMAS DE LOS ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME	20
12.PROYECTO DE LEY TRATADO.....	21
13.CERTIFICACIÓN	22

1. OBJETO

Este informe tiene por objeto poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el informe para primer debate, elaborado por la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad sobre el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA**.

2. ANTECEDENTES

1. Mediante memorando S/N de 3 de mayo de 2023, ingresado a la Asamblea Nacional con número de trámite Nro. 436799, la asambleísta Esther Cuesta Santana y el doctor César Córdova, Defensor del Pueblo en cargo, presentaron el "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA". Por lo que, mediante Memorando Nro. AN-SG-2024-0533-M de 07 de febrero de 2024, el Secretario General de la Asamblea Nacional remitió a la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad la Resolución CAL-HKK-2023-2025-0088 de 30 de enero del 2024, en la que el Consejo de Administración Legislativa calificó el mencionado proyecto a fin de que se inicie su trámite.
2. En la sesión número 117, de 28 de marzo de 2025 de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, se recibió la comparecencia de la asambleísta del Esther Cuesta Santana y se recibió en comisión general al doctor César Marcel Córdova Valverde, Defensor del Pueblo de Ecuador (e) y arzobispo Chrysóstomos Celi, Presidente del Consejo Nacional de Libertad e Igualdad Religiosa (CONALIR).

3. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL INFORME PARA PRIMER DEBATE

Las siguientes tablas contienen las observaciones remitidas por asambleístas, autoridades, académicos y por representantes de la sociedad civil con respecto a la propuesta de LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA, debatido en la Comisión.

Tabla 1: observaciones recibidas por la Comisión

Nro	PROPONENTE / Nro. DOCUMENTO / FECHA	ARTÍCULOS OBSERVADOS
1	<p>Proponente: As. Esther Cuesta Santana</p> <p>Documento: Presentación</p> <p>Fecha: 28 de marzo de 2025</p>	<p>CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>1 Ente Objeto, ámbito, finalidad y enfoques</p> <p>2. Principios y definiciones</p> <p>3. Derechos y límites sobre la libertad religiosa</p> <p>4. Régimen jurídico de las entidades religiosas y organizaciones de integración religiosa.</p> <p>5. Deberes y obligaciones del Estado / Atribuciones del Consejo Consultivo</p> <p>6. Registro, inscripción, disolución, liquidación y extinción de las entidades religiosas y organizaciones de integración religiosa.</p> <p>7. Patrimonio y régimen tributario de las entidades religiosas y organizaciones de integración religiosa.</p> <p>8. Régimen disciplinario a cargo de la entidad rectora en materia de libertad e igualdad religiosa.</p>

Fuente: Secretaría Relatora de la Comisión.

La siguiente tabla resume las comisiones generales y comparecencias recibidas en las sesiones de la Comisión.

Tabla 2: observaciones presentadas en las comisiones generales y comparecencias

No.	SESIÓN FECHA	NOMBRE	ORGANIZACIÓN	BREVE RESUMEN OBSERVACIONES
1	No. 117 28/03/2025 11H00	ASAMBLEÍSTA ESTHER CUESTA SANTANA, PROPONENTE DEL PROYECTO DE LEY	REPRESENTANTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> En la construcción del proyecto de ley, la asambleísta proponente señala que tuvieron cinco meses de reuniones entre funcionarios de la Defensoría del Pueblo, y miembros y abogados del Consejo Nacional de igualdad religiosa CONALIR. Señala que el tres de mayo, antes de la Muerte Cruzada, presentaron el proyecto de ley al entonces presidente de la Asamblea Nacional. Proyecto que se creó para suplir la necesidad de contar con una normativa clara que se ajuste a la realidad y diversidad religiosa del país. Señala que el proyecto de ley se adecua a los estándares internacionales de derechos humanos. Menciona que lo que motivó a presentar el proyecto de ley, es primero debido a la discriminación ocurrida a lo largo de la historia. Las claras vulneraciones a los derechos de las personas que practican una religión distinta a la mayoría de la población ecuatoriana a partir de la conquista y la colonización europea.

			<ul style="list-style-type: none"> • Indica que en Ecuador existen más de seis mil entidades religiosas, iglesias, comunidades de fe y organizaciones de integración religiosa, por tanto, la ley debe reflejar esa diversidad religiosa. • Señala que el objetivo de la ley en primer lugar es garantizar la libertad religiosa. • Señala que el proyecto de ley pretende asegurar que todas las personas en Ecuador puedan profesar sus creencias religiosas en público o privado, sin discriminación, de acuerdo a lo que establece la Constitución de la República. • Otro objeto es la igualdad, por lo que se requiere un marco legal que garantice la igualdad de oportunidades. • Además, se busca actualizar la Ley de cultos de 1937, una ley que tiene siete artículos y solo contempla a la religión católica. • También busca proteger a las entidades religiosas con un marco jurídico claro, incluyendo los derechos, obligaciones y régimen tributario, así como mecanismos para garantizar su autonomía, libre de injerencia estatal. • Busca una cultura de paz, pluralidad y respeto. • Hace un análisis sobre el articulado del proyecto de ley, destacando sus fines y sus objetivos. • Indica que el proyecto de ley señala con claridad que el Estado debe garantizar los derechos relativos a la libertad e igualdad religiosa a través del ente rector en materia de derechos humanos. • Menciona que el proyecto de ley contiene algunas novedades a nivel legislativo que tienen que ver con enfoque de derecho contemporáneo, derechos humanos, género, movilidad humana, intergeneracional, discapacidad, interculturalidad, territorial y derechos de la naturaleza. • Contempla la dimensión individual y colectiva del derecho a la libertad religiosa y eso es un tema súper importante cuando hablamos de religión • También contempla derechos de las entidades religiosas • También desarrolla derechos conexos y principios apegados a estándares internacionales como la libertad religiosa, igualdad y equidad religiosa y la autonomía y laicidad. • Señala que la propuesta normativa responde a las observaciones de distintos organismos internacionales y regionales de derechos humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso Sarayaku del 2012, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, las observaciones del 2016, el
--	--	--	---

				examen periódico universal de la ONU de 2017, las observaciones del comité para la eliminación de la discriminación racial de 2019 y las observaciones del relator especial sobre la libertad de religión o creencias de la ONU de 2020.
2	No. 117 28/03/2025 11H00	DOCTOR CÉSAR MARCEL CÓRDOVA VALVERDE, DEFENSOR DEL PUEBLO DE ECUADOR DELEGA AL DOCTOR RODRIGO VARELA	REPRESENTANTE DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	<ul style="list-style-type: none"> Más de 6.000 entidades religiosas, iglesias, comunidades de fe y organizaciones de integración religiosa están registradas en la Subsecretaría de Cultos, dependiente del Ministerio de Gobierno. Desde esta entidad, se puede obtener información actualizada sobre los grupos religiosos que se suscriben día a día. El 14 de octubre de 1904 se promulgó la primera Ley de Cultos, con la cual el artículo 26 dejó insubsistente el concordato y derogó todas las leyes que se opusieran a esta nueva normativa. En octubre de 1905, se realizó una reforma constitucional que estableció la enseñanza primaria oficial como laica, lo que fue ratificado en la Constitución de 1906, consolidando el laicismo en el país. En 1937, se firmó un tratado internacional del modus vivendi, un acuerdo entre el Estado ecuatoriano y la Iglesia católica. Sin embargo, este tratado no correspondía a una Ley de Cultos, sino que regulaba únicamente las relaciones amistosas y diplomáticas entre Ecuador y la Santa Sede. Ese mismo año, en 1937, se promulgó una nueva Ley de Cultos, estableciendo que las organizaciones religiosas de cualquier denominación podían ejercer derechos y contraer obligaciones. Para ello, debían presentar su estatuto y representante ante el Ministerio de Cultos. Sin embargo, esta normativa diferenciaba a otras organizaciones religiosas que no pertenecían a la Diócesis católica, acogiendo su regulación bajo el amparo de la Constitución de 1929. La ley no reconocía garantías, derechos ni obligaciones de las personas en el ejercicio individual o colectivo de la libertad religiosa. El reglamento fue publicado en el año 2.000, incluyendo tres considerandos, treinta y un artículos y dos disposiciones transitorias, con énfasis en entidades católicas. Esto se debió al artículo cinco del modus vivendi, que excluía a otras organizaciones religiosas. En 2008, la Constitución vigente estableció la libertad religiosa como un derecho fundamental, garantizado en el artículo 66, reafirmando además el carácter laico del Estado ecuatoriano. El artículo 3 de la Constitución garantiza el respeto a todos los derechos sin discriminación alguna, alineándose con los instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 66.8 de la Constitución reconoce el derecho a practicar, conservar, cambiar y profesar en público o en privado cualquier religión o creencia, así como a difundirlas de manera individual o colectiva, siempre dentro de

				<p>los límites del respeto a los derechos de los demás.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el derecho a practicar, cambiar y difundir creencias religiosas de forma individual o colectiva. <ul style="list-style-type: none"> • Principios • Libertad religiosa • Igualdad y no discriminación. • Autonomía de las entidades religiosas. • Interculturalidad y enfoque de derechos humanos. • La Corte Constitucional ha emitido sentencias a favor de la libertad religiosa, como el caso de estudiantes adventistas que no podían asistir a clases los sábados. • Se han identificado casos de discriminación contra personas de la comunidad musulmana por el uso del hiyab en universidades y el ámbito laboral. • Se establece un Consejo Consultivo Religioso como espacio de participación ciudadana para asesorar al ente rector en temas de libertad religiosa. • La Defensoría del Pueblo continuará brindando apoyo técnico a la Comisión de Garantías Constitucionales.
3	No. 117 28/03/2025 11H00	ARZ. CHRYSÓSTOMOS CELI, PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA (CONALIR).	PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA (CONALIR)	<ul style="list-style-type: none"> • El primer arzobispo metropolitano de la Iglesia Ortodoxa en la historia del país. Explica su responsabilidad de gobernar la Iglesia Ortodoxa desde México hasta Argentina y su conocimiento sobre leyes de culto en Latinoamérica. • Diferencia entre un Estado laico y un Estado ateo, argumentando que el Ecuador es un Estado laico con libertad religiosa y no un Estado ateo, por lo que debe garantizar los derechos religiosos. • Menciona el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y enfatiza que la Asamblea Nacional debe garantizar y promover este derecho, evitando cualquier intento de invisibilización o restricción de la religión en el país. • Explica que el modus vivendi de 1937 entre Ecuador y la Santa Sede no es una ley, sino un acuerdo diplomático que protege la libertad religiosa de la Iglesia Católica. Afirma que el nuevo proyecto de ley no busca derogar este acuerdo, sino adecuarlo a la realidad religiosa actual del país. • Cita estadísticas de una empresa privada de 2024, según las cuales el 51% de ecuatorianos se identifican como católicos romanos, pero solo el 17% son practicantes. Menciona que el 27% pertenece a comunidades evangélicas o protestantes, el 13% a otras religiones y el 9% se declara no creyente, mostrando un cambio en la distribución religiosa. • Argumenta que la actual ley de culto de 1937 es anacrónica y no responde a la realidad actual. Señala que, en 2008, con la nueva Constitución, no se abordó esta ley, dejando en incertidumbre a las organizaciones religiosas. • Explica que, en 2009, el gobierno de Rafael Correa inició mesas de trabajo para discutir una nueva ley de culto, reuniendo a 2.600 organizaciones religiosas. Tras cinco reuniones en

				<p>distintas ciudades, se elaboró un proyecto de ley con consenso entre distintas confesiones. Sin embargo, en 2010, un asambleísta presentó el proyecto como propio sin reconocer el trabajo previo, lo que llevó a su archivo en 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Explica que el entonces Defensor del Pueblo, Ramiro Rivadeneira, retomó el tema y socializó el proyecto de ley con apoyo de diversas organizaciones religiosas. • Destaca que han hecho lobby, han movilizado a las iglesias y han buscado respaldo político sin éxito. Afirma que hay sectores que se oponen a la ley por razones que no comparte. • Califica su gestión como un "desastre" por muchos años y cuestiona que el Estado no comprenda las necesidades religiosas, argumentando que la persona que la dirija debe tener conocimientos en el área. • Sostiene que la religión no debe manipular al Estado ni viceversa, pero sí debe contribuir al bienestar general y al orden social. • Exige que se tome en serio el proyecto de ley, instando a los legisladores a leerlo personalmente y no depender solo de sus asesores. Lo presenta como un modelo para toda América Latina.
--	--	--	--	---

La siguiente tabla resume las comisiones generales y comparecencias recibidas en las sesiones de la Comisión.

Tabla 3: comisiones generales y comparecencias

FECHA	NOMBRE	ORGANIZACIÓN	TEMA
28-03-2025 11h00 Sesión Nro. 117	Esther Cuesta Santana	Asamblea Nacional	PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA
28-03-2025 11h00 Sesión Nro. 117	César Marcel Córdova Valverde	Defensoría del Pueblo	PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA
28-03-2025 11h00 Sesión Nro. 117	Arzobispo Chrysóstomos Celi	Presidente del Consejo Nacional de Libertad e Igualdad Religiosa (CONALIR)	PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA

Dentro del debate es importante reflejar las asistencias de los miembros de la Comisión a las diferentes sesiones, cuya constancia se encuentra en actas y en registros digitales. La siguiente tabla se refiere a las asistencias de los miembros de la Comisión.

Tabla 4: asistencias

SESIÓN NRO.	117	TOTAL / ASISTENCIA
Mes	Marzo	
FECHA DE SESIÓN	28	
Asambleísta		
Paola J. Cabezas C.	P	Asistencias 1 Alternos 0 Ausencias 0
Adrián Castro Piedra	P	Asistencias 1 Alternos 0 Ausencias 0
Paúl F. Buestán C.	P	Asistencias 1 Alternos 0 Ausencias 0
Humberto A. Chávez A.	P	Asistencias 1 Alternos 0 Ausencias 0
José E. Maldonado C	P	Asistencias 1 Alternos 0 Ausencias 0
Patricia M. Mendoza J.	P	Asistencias 1 Alternos 0 Ausencias 0
Oscar F. Peña Toro	P	Asistencias 1 Alternos 0 Ausencias 0
Ingrid C. Salazar C.	P	Asistencias 1 Alternos 0 Ausencias 0
Jhajaira E. Urresta G.	P	Asistencias 1 Alternos 0 Ausencias 0

REFERENCIA: P = Presente; P* = Asiste alterno; X = Ausente.
Fuente: Secretaría Relatora de la Comisión.

4. BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO

4.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sobre el derecho a la seguridad jurídica, deberes y responsabilidades de los ecuatorianos y principio de legalidad, la Constitución de la República del Ecuador, prevé:

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.

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.

En referencia a la Asamblea Nacional, la Constitución de la República del Ecuador, prescribe:

Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

(...) 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio. (...)

Art. 125.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Asamblea Nacional integrará comisiones especializadas permanentes, en las que participarán todos sus miembros. La ley determinará el número, conformación y competencias de cada una de ellas."

Art. 126.- Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno. (...)

Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos. (...)

Sobre los proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos o aumenten el gasto público, la Constitución de la República del Ecuador, ordena:

Art. 287.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

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.

4.2. LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone:

Art. 9.- Funciones y Atribuciones.- La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes:

(...) 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes y de conformidad con esta Ley; (...)

Art. 6.- Órganos.- Son órganos de la Asamblea Nacional:

(...) 4. Las Comisiones Especializadas; (...)

Art. 26.- Funciones de las comisiones especializadas permanentes. – Son funciones de las comisiones especializadas permanentes, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, las siguientes:

(...) 2. Discutir, elaborar y aprobar con el voto favorable de la mayoría absoluta, los informes de los proyectos de ley, previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional; podrán, además, reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o cambiar la categoría de las leyes, conforme el análisis realizado;

(...) Las comisiones adoptarán sus decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada tendrá voto dirimente. (...)

Sobre el tratamiento de los proyectos de ley, la Ley Orgánica de la Función Legislativa prevé:

Art. 57.- Tratamiento del proyecto de ley. - Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaria o al

Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento.

Avocado conocimiento del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la comisión dispondrá se informe del inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización a las y los demás legisladores de la Asamblea Nacional y a la ciudadanía, a través del portal web y demás canales comunicacionales que disponga la Asamblea Nacional y la comisión.”

Art. 58.- Informes para primer debate.- Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se considerará un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada emitirá su informe en un plazo menor a veinte días.

La comisión especializada atendiendo a la naturaleza y complejidad del proyecto de ley podrá solicitar justificadamente a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de entre veinte y máximo noventa días para presentar el informe detallado en este artículo.

Si el proyecto de ley requiere una consulta prelegislativa, el trámite no se sujetará a los plazos previstos en el presente artículo.

En todos los casos, una, uno o varios asambleístas podrán presentar informes de minoría, los mismos que serán remitidos por la Presidenta o el Presidente, de la comisión a la o el Presidente de la Asamblea Nacional conjuntamente y de manera obligatoria con el informe aprobado por la comisión. Los informes aprobados y los informes de minoría serán distribuidos a las y los asambleístas por la Secretaría General.

Sobre el archivo de proyectos de ley, la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone:

Art 60.- Inclusión del informe para primer debate en el orden del día. - (...)

El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley.

5. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO

El artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en sus párrafos primero y segundo ordena que:

Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se considerará un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada emitirá su informe en un plazo menor a veinte días.

La comisión especializada atendiendo a la naturaleza y complejidad del proyecto de ley podrá solicitar justificadamente a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de entre veinte y máximo noventa días para presentar el informe detallado en este artículo.

En la sesión número 117, de 28 de marzo de 2025 de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, se avocó conocimiento del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA. Con ello, el plazo fenece el 26 de junio de 2025.

6. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO

6.1 SOBRE EL ESTADO LAICO Y LA LIBERTAD RELIGIOSA

El artículo 1 de la Constitución de la República determina que el Ecuador es un Estado laico, es decir, independiente de toda religión, aunque en la práctica se puede ver que aún no ha podido establecerse plenamente como un Estado aconfesional, pues ocurren situaciones públicas que indican que las creencias religiosas aún influyen incluso en la toma de

decisiones políticas, especialmente aquellas que se manifiestan por parte de la iglesia mayoritaria ecuatoriana.

El derecho a la libertad religiosa en el contexto de un Estado laico significa el reconocimiento de todas las personas de expresar libremente sus creencias, y la necesidad de que todas las entidades religiosas puedan desarrollarse en igualdad de condiciones.

Los derechos a las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión conforman el ser racional de una persona, es decir, las características que hacen que una persona ejerza sus actos personales y los proyecte con su conducta al mundo de los demás y de la sociedad de manera libre, y en donde no existan injerencias externas que obliguen a un cambio.

En el derecho internacional la libertad de religión fue establecida por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), y fue desarrollada, años más adelante, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976). El derecho a la libertad de religión incluye: (i) la libertad de la persona en adoptar la religión o creencias de su elección; y, (ii) la libertad de las personas de manifestar su religión individual y colectivamente, en el ámbito público o privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

La Constitución de la República del Ecuador otorga una importancia especial a la libertad y a la igualdad religiosa. En este sentido, en el capítulo sexto sobre Derechos de Libertad, artículo 66.8, se reconoce y garantiza a las personas, "el derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente, con las restricciones que impone el respeto a los derechos". De igual forma, el mismo artículo hace referencia al compromiso del Estado de proteger la práctica religiosa voluntaria y la expresión de quienes no profesan ninguna religión, así como a favorecer un ambiente de pluralidad y tolerancia.

La Ley de Cultos (Decreto Supremo Nro. 212 publicado en el Registro Oficial Nro. 547, de 23 de julio de 1937) es el documento jurídico que regula la concesión de personalidad jurídica a las diócesis y demás organizaciones religiosas de cualquier culto. Para ello, el Estado expidió el 20 de enero del año 2000, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1682

publicado en el Registro Oficial Nro. 365, el Reglamento de Cultos Religiosos. Esta norma regula las diócesis en los ámbitos de (i) inscripción y publicación del estatuto para su creación; (ii) de sus obligaciones y derechos; y ,(iii) de su cancelación y otras medidas administrativas.

Con respecto a la segunda, el Estado reconoce y garantiza el derecho a estas entidades a “[...] sus actividades de culto, difusión de doctrina, educación, cultura, servicios asistenciales, beneficios o caritativos, deportivos y similares” (art. 13); y la capacidad de ser titulares de derechos y obligaciones (art. 14). En cuanto a sus obligaciones se establece que ninguna entidad religiosa puede tener finalidad de lucro (art. 17), participar en actividades políticas (art. 25) ni realizar injurias, amenazas, actos de violencia y cualquier clase de obstáculos a la libre práctica de la religión de otras personas (art. 26).

Tal como se ha analizado, la Constitución de la República del Ecuador consagra el derecho a la libertad religiosa. En general, no se requiere legislación secundaria para el ejercicio de este derecho, en virtud de la relación histórica entre el Estado y la religión católica, y la relativamente reciente determinación del Estado ecuatoriano como laico.

6.2 SOBRE LA CREACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO RELIGIOSO

El proyecto de ley prevé la creación del “Consejo Consultivo Religioso”. Al respecto la letra g) del artículo 6 señala

Art. 6.- Definiciones. - Para efectos de la presente Ley, se establecen las siguientes definiciones:

g. Consejo Consultivo Religioso.- Es una instancia de participación ciudadana de las entidades religiosas y organizaciones de integración religiosa, cuyo carácter consultivo, absuelve consultas del ente rector en materia de libertad e igualdad religiosa, para garantizar el adecuado reconocimiento de entidades religiosas en el Ecuador. Además, vela por el adecuado y legítimo reconocimiento, otorgamiento, inscripción y registro de personería jurídica de Entidades Religiosas y de organizaciones de integración religiosa y el ejercicio del derecho a la libertad e igualdad religiosa.

Con relación a este Consejo, el proyecto de ley le otorga las siguientes atribuciones:

Art. 17- Atribuciones del Consejo Consultivo Religioso.- Son atribuciones del Consejo Consultivo Religioso las siguientes:

1. Absolver las consultas realizadas por la entidad rectora en materia de libertad e igualdad religiosa cuando una nueva entidad religiosa u organización de integración religiosa, solicite su reconocimiento, inscripción y registro de personería jurídica.
2. Garantizar el adecuado y legítimo reconocimiento, inscripción y registro de las entidades religiosas y de las organizaciones de integración religiosa por parte del ente rector en materia de libertad e igualdad religiosa.
3. Participar en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas en materia de la libertad e igualdad religiosa, para que garanticen los derechos reconocidos en la presente ley.
4. Promover y velar por el ejercicio y defensa del derecho a la libertad e igualdad religiosa en el Ecuador ante instancias administrativas y judiciales.
5. Emitir pronunciamientos, manifiestos, comunicados, resoluciones, peticiones dirigidas a las autoridades públicas, comunidades y sociedad en general en garantía del derecho a la libertad e igualdad religiosa, los derechos humanos, derechos de la naturaleza y la convivencia pacífica.
6. Mediar a petición de parte en caso de conflictos legítimos entre las entidades religiosas, comunidades u otros estamentos sociales.
7. Participar en procesos de formación y capacitación en el sector público y privado en relación al derecho a la libertad e igualdad religiosa y derechos conexos.
8. Realizar y promover el reconocimiento público a las entidades religiosas y organizaciones de integración religiosa que hayan contribuido al desarrollo integral de las comunidades y la sociedad ecuatoriana o hayan desarrollado sus actividades de fe ceñidas a la Constitución y la ley.

9. Elaborar la normativa interna del Consejo Consultivo Religioso. Esta normativa será registrada en la entidad rectora en materia de libertad e igualdad religiosa.

El Consejo Consultivo Religioso para el ejercicio de sus atribuciones funcionará por el periodo de dos años una vez que han sido debidamente posesionados por la entidad rectora.

Es decir, el proyecto de ley prevé la creación e implementación de un organismo. Aquello, se traduce en un impacto en el aumento del gasto público, en virtud de las atribuciones y alcances que tendría el “Consejo Consultivo Religioso”.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 32-21-IN/21, estableció los parámetros para operativizar el cumplimiento de los artículos 286 y 287 de la Constitución de la República del Ecuador. El Organismo señaló que en un proyecto de ley que aumente el gasto público, es obligación de la Asamblea Nacional: “(i) identificar el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas; y, (ii) la identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento”.

La creación de este Consejo no cuenta con la justificación técnica y normativa, ni la identificación del impacto en las finanzas públicas y las fuentes para su financiamiento.

6.3 SOBRE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS

El proyecto de ley en el título IV se refiere al régimen tributario de las entidades religiosas o las organizaciones de integración religiosa. El título prevé beneficios aduaneros que significan exenciones o exoneraciones de impuestos.

La Corte Constitucional del Ecuador señaló que solo el Presidente o la Presidenta de la República tiene iniciativa legislativa privativa para presentar proyectos relacionados con la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos. Al respecto, el Organismo, en el dictamen 2-21-OP/21, determinó que

solamente podrá activarse un procedimiento legislativo que persiga la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos,

por medio de la iniciativa del presidente de la República. Caso contrario, el proyecto de ley tendría un vicio que afecta su constitucionalidad.

En definitiva, la propuesta no proviene de la iniciativa del Presidente de la República. Por lo que, se verifica que el título propuesto es contrario al artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador.

6.4 SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LA ENTIDAD RECTORA

Actualmente, el ente rector que se encarga de velar por el cumplimiento de las normas de cultos es el Ministerio de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Cultos. Al respecto, el artículo 16 del proyecto de ley le encarga al ente rector de derechos humanos (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos) la “materia de libertad e igualdad religiosa”.

En las disposiciones generales primero, se ordena que la entidad rectora en materia de libertad e igualdad religiosa, creará, desarrollará e implementará las políticas públicas, planes, programas, proyectos y recursos que garanticen el cumplimiento de la ley y el ejercicio de la libertad e igualdad religiosa.

De igual manera, la primera disposición transitoria concede un plazo de 180 días a la entidad rectora para que implemente medidas administrativas y presupuestarias que garanticen que la unidad responsable cuente con el personal capacitado y especializado, las condiciones mínimas para su funcionamiento a nivel nacional y de manera desconcentrada.

En particular, la implementación de esta ley implicaría nuevas asignaciones presupuestarias para el nuevo ente rector y no una redistribución de recursos.

Por tanto, estas disposiciones contravienen el artículo 287 de la Constitución de la República del Ecuador, pues contempla la creación de nuevas atribuciones para el ente rector de derechos humanos. Aquello, implica un aumento del gasto público y no una redistribución del presupuesto previamente asignado dentro del Presupuesto General del Estado.

7. CONCLUSIÓN DEL INFORME

En consecuencia, se decide emitir el **INFORME PARA PRIMER Y ÚNICO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA**, de conformidad con lo previsto en los artículos 58 y 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

8. RECOMENDACIÓN DEL INFORME

Por las consideraciones y los argumentos expuestos, la Comisión Especializada Permanente del Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional el **ARCHIVO** del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA.

9. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE VOTACIÓN DEL INFORME

Por las motivaciones expuestas, la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad de la Asamblea Nacional, en Sesión Ordinaria Nro. 2023-2025-CGDI-118 realizada el 1 de abril de 2025, **RESUELVE** aprobar el INFORME PARA PRIMER Y ÚNICO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA.

Voluntad que se expresa en la votación como nueve (9) votos a favor, cero (0) en contra, cero (0) abstenciones, y cero (0) en blanco:

Detalle de la votación del informe:

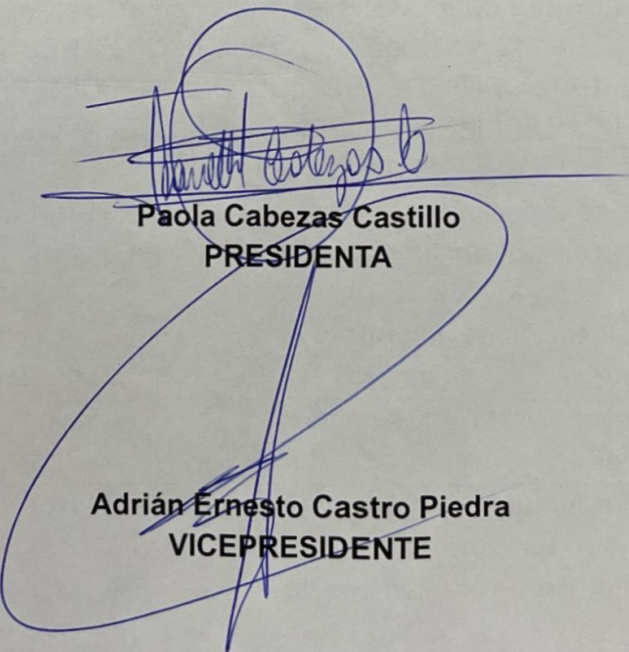
Nombres	Cargo	Votación
Cabezas Castillo Janeth Paola	Presidenta	A favor
Castro Piedra Adrián Ernesto	Vicepresidente	A favor
Buestán Carabajo Paúl Fernando	Asambleísta	A favor
Chávez Angamarca Humberto Amado	Asambleísta	A favor

Maldonado Córdova José Ernesto	Asambleísta	A favor
Mendoza Jiménez Patricia Monserrat	Asambleísta	A favor
Peña Toro Oscar Fabián	Asambleísta	A favor
Enrique Leoncio Luces Martillo	Asambleísta (A)	A favor
Urresta Guzmán Jhajaira Estefanía	Asambleísta	A favor

10. ASAMBLEÍSTA PONENTE

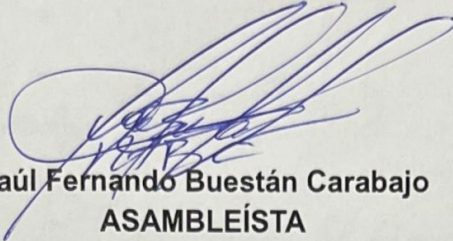
PAOLA CABEZAS CASTILLO, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente del Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad.

11. NOMBRES Y FIRMAS DE LOS ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME

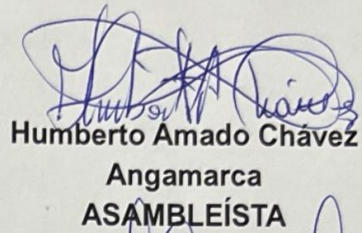


Paola Cabezas Castillo
PRESIDENTA

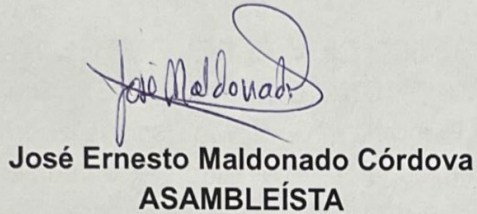
Adrián Ernesto Castro Piedra
VICEPRESIDENTE



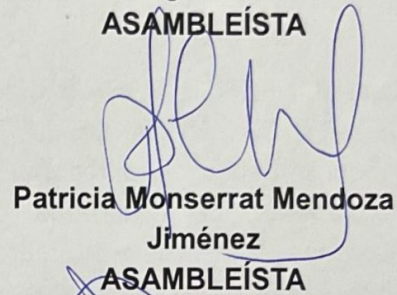
Paúl Fernando Buestán Carabajo
ASAMBLEÍSTA



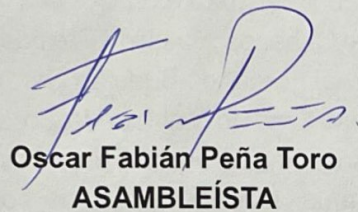
Humberto Amado Chávez
Angamarca
ASAMBLEÍSTA



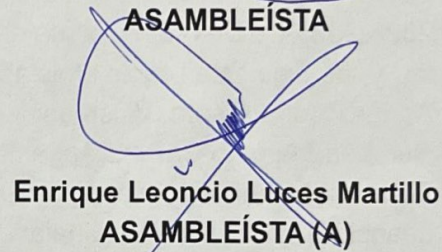
José Ernesto Maldonado Córdova
ASAMBLEÍSTA



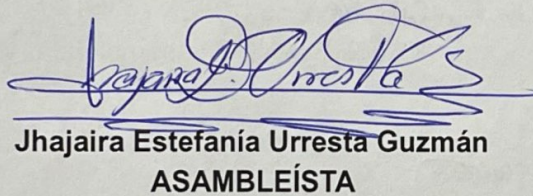
Patricia Monserrat Mendoza
Jiménez
ASAMBLEÍSTA



Oscar Fabián Peña Toro
ASAMBLEÍSTA



Enrique Leoncio Luces Martillo
ASAMBLEÍSTA (A)



Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán
ASAMBLEÍSTA

12. PROYECTO DE LEY TRATADO

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA, propuesto por la asambleísta Esther Cuesta y el doctor César Córdova, Defensor del Pueblo en cargo, el 3 de mayo de 2023.

13. CERTIFICACIÓN

En mi calidad de Secretario Relator de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad,

CERTIFICO

Que, el INFORME PARA PRIMER Y ÚNICO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA, fue conocido, debatido y aprobado por el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, en la Sesión Ordinaria Nro. 2023-2025-CGDI-118 realizada el 01 de abril del 2025, con la votación de las y los siguientes asambleístas: Paola Cabezas Castillo (Presidenta), Adrián Castro Piedra (Vicepresidencia), Paúl Fernando Buestán Carabajo, Humberto Amado Chávez Angamarca, José Ernesto Maldonado Córdova, Patricia Monserrat Mendoza Jiménez, Oscar Fabián Peña Toro, Enrique Leoncio Luces Martillo, Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán; con la siguiente votación: Nueve votos (9) A FAVOR, cero votos (0) EN CONTRA, cero (0) ABSTENCIONES, cero votos (0) EN BLANCO, asambleístas ausentes cero (0).

Quito, primero de abril de dos mil veinte y cinco.

Atentamente,

Mgtr. Diego Pereira Orellana

**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
PERMANENTE DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, DERECHOS
HUMANOS, DERECHOS COLECTIVOS Y LA INTERCULTURALIDAD**