

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0005-M

Quito, D.M., 03 de enero de 2024

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

**ASUNTO:** Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2023-2729-M de 29 de diciembre de 2023, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante No. 003-INV-UTL-AN-2024 elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del **"Proyecto de Ley Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno"**, presentado por el asambleísta José Luis Vallejo Ayala y la asambleísta suplente Valeria Montenegro Valencia, mediante Oficio Nro. AN-VAJL-2023-20-OF de fecha 21 de noviembre de 2023, con número de trámite 440253.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

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

Anexos:

- u1.\_vallejo\_josé\_\_montenegro\_valencia\_estefanía\_informe\_ley\_gestión\_niveles\_de\_gobierno.pdf

Copia:

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

IT



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE**  
**No.- 003-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 03 de enero de 2024

**Proponente:** Asambleísta José Luis Vallejo Ayala y Asambleísta Suplente Valeria Montenegro Valencia.

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno”

**I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

Con fecha 21 de diciembre de 2023, el asambleísta José Luis Vallejo Ayala y la asambleísta suplente Valeria Montenegro Valencia, remiten mediante Oficio Nro. AN-VAJL-2023-20-OF de fecha 21 de noviembre de 2023, con trámite Nro. 440253, al señor magíster Henry Kronfle, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno” y adjunto al documento, incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando No. AN-SG-2023-2729-M, de fecha 29 de diciembre de 2023, 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 y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

**II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea

Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

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

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

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa  <b>Firmas: 07</b> <b>Porcentaje: 05 %</b>	(Artículos 134, número 1 y 54, número 1, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>  <b>(Asambleísta José Luis Vallejo Ayala)</b>
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). <b>Materia:</b> Pública, Administrativa e Institucional.	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>
Exposición de motivos, considerandos y articulado <b>Contiene: Exposición de Motivos; trece considerandos; diecinueve artículos; una disposición transitoria y, una disposición final.</b>	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	<b>CUMPLE</b>
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).	<b>CUMPLE</b>
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de	(Artículo 133 de la Constitución de la	<b>CUMPLE</b>

Ley: <b>Orgánica</b>	República y Artículo 30 de la LOFL, número 1, letra d)	
----------------------	--	--

### 3.1.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por el asambleísta José Luis Vallejo Ayala en razón con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Además, como proponente del Proyecto de Ley se encuentra la asambleísta suplente Valeria Montenegro Valencia, sin embargo, se debe indicar que el Artículo 112 “Reemplazo en caso de ausencia” de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, determina que:

**“Art. 112.- Reemplazo en caso de ausencia.** - *En caso de ausencia temporal o definitiva, en las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional o en las comisiones especializadas, las y los asambleístas principales serán reemplazados por sus suplentes y, en ausencia o imposibilidad de asistir de estos, por sus alternos.*

***Las y los asambleístas suplentes y alternos, mientras no sean principalizados, de forma permanente, podrán ejercer todos sus derechos y no se les aplicará las restricciones o prohibiciones que rigen para las y los asambleístas principales, previstas en la Constitución y esta ley.***

*Es asambleísta suplente quien haya acompañado como tal a la o al asambleísta principal en la lista inscrita para las elecciones. Es asambleísta alterna o alterno, quien sea convocada o convocado en ausencia o imposibilidad de asistir de la o del asambleísta suplente, de acuerdo con la lista inscrita y certificada por el Consejo Nacional Electoral y de conformidad con lo dispuesto en la ley que regula el sistema electoral.*

*Para el caso de las sesiones del Pleno, las y los asambleístas suplentes o alternos serán posesionados al inicio de la primera sesión en la que se integren, ante la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional; y para el caso de las comisiones especializadas, ante la Presidenta o Presidente de la respectiva comisión.*

***En caso de ausencia temporal, la o el asambleísta principal presentará la excusa a la Presidencia de la Asamblea Nacional y notificará por escrito o correo institucional a su suplente con copia a la Secretaria General, indicando las sesiones o el período en que no actuará. Esta notificación se realizará por lo menos con veinticuatro horas de***

***anticipación a la sesión o inicio del período de ausencia. Si la o el asambleísta suplente no puede principalizarse, deberá comunicar por escrito o por correo institucional su no participación debidamente justificada, con al menos doce horas de antelación, en este caso la Secretaría General convocará a la o al asambleísta alterno, de conformidad con la lista correspondiente.***

*En caso de que la ausencia temporal se deba al cumplimiento de prisión preventiva o arresto domiciliario dispuestos por juez competente, la o el asambleísta podrá solicitar acogerse al régimen de licencia sin sueldo por el tiempo máximo establecido en esta Ley. Mientras dure la prisión preventiva o el arresto domiciliario, el Consejo de Administración Legislativa suspenderá todos los derechos parlamentarios de la o del asambleísta principal, con excepción de la inmunidad parlamentaria y el fuero y procederá a la principalización provisional de la o del asambleísta suplente o alterno según corresponda. En este caso la o el asambleísta principalizado recibirá la remuneración que correspondía a la o al asambleísta reemplazado.*

*Quien reemplace a la o al principal, cuando este último ocupe un cargo directivo en cualquiera de los órganos de la Asamblea Nacional, no tendrá la misma condición de la o el reemplazado.*

*Si algún reemplazante es contratado para cumplir funciones en la Asamblea Nacional, perderá su condición de tal. Las y los asambleístas reemplazantes, cuando actúen como principales, tendrán los mismos derechos, deberes y atribuciones que las y los asambleístas principales detallados en esta Ley y en los reglamentos internos. Contarán con total apoyo de los equipos técnicos de las comisiones, personal administrativo de la Asamblea Nacional y del equipo de despacho del asambleísta principal, para desempeñar de forma correcta su trabajo.*

***Las y los asambleístas suplentes, cuando no estén principalizados, podrán participar con voz y sin voto en las sesiones de las comisiones especializadas permanentes, siempre y cuando lo soliciten al Presidente de la Comisión, de forma previa.***

*Las y los asambleístas suplentes de las circunscripciones especiales del exterior principalizados, podrán participar en las comisiones especializadas permanentes y en las sesiones de Pleno, de forma telemática, mientras se encuentren en su circunscripción desempeñando funciones relativas a su calidad de asambleístas.*

***La o el empleador de la o del asambleísta suplente o alterno, cualquiera que este o esta sea, deberá otorgarle licencia sin sueldo para que***

***comparezca a la Asamblea Nacional a realizar su labor, sin que esto perjudique sus otros beneficios de ley.” (Énfasis añadido)***

En tal sentido, se debe indicar que la participación de una o un asambleísta suplente debe realizarse conforme lo determine la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el presente caso, al no contar con la notificación del Asambleísta Principal en caso de ausencia temporal para que su asambleísta suplente se principalice, se entendería que la iniciativa legislativa recae solo al Asambleísta Principal, de conformidad con la normativa anunciada, en concordancia con los artículos 82, 84 y 226 de la Constitución.

También, se deberá considerar que, las y los asambleístas suplentes, cuando no estén principalizados, solo podrán participar con voz y sin voto en las sesiones de las comisiones especializadas permanentes, siempre y cuando lo soliciten al Presidente de la Comisión, de forma previa, de acuerdo con la norma citada.

#### **IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO**

##### **4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta**

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad<sup>1</sup>.

En este sentido, los derechos a su vez son superiores al Estado, puesto que adquieren la característica de ser inherentes a la condición humana, y, por lo tanto, el Estado está en la obligación de respetarlos, protegerlos y de abstenerse de realizar cualquier conducta que implique una vulneración, restricción o menoscabo injustificado, pues los derechos limitan a todos los poderes del Estado y consecuentemente las actuaciones realizadas por las y los servidores públicos.

A fin de comprender la intención de la Propuesta Normativa, resulta importante ejecutar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues

---

<sup>1</sup> Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH ¡Para exigir nuestros Derechos! Quito, diciembre 2014, pág. 5.

conforme lo ha precisado la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma propuesta. Así, los Proponentes indican que:

*“En las elecciones seccionales del pasado 5 de febrero de 2023, se eligieron 23 prefecturas, 23 viceprefecturas, 221 alcaldías, 868 concejales urbanos, 437 concejales rurales y 4084 vocalías de juntas parroquiales rurales. A cerca de 8 meses de posesión de las autoridades seccionales, se registran declaraciones que señalan que las principales autoridades de los GADs a la fecha no han determinado funciones a viceprefecturas, vicealcaldías y vicepresidencias de juntas parroquiales, situación que en un contexto análogo se reproduce en el conocido caso de la actual vicepresidenta de la República.*

*En el marco de varias conversaciones sobre el fenómeno de anulación política, se ha podido determinar la necesidad de que mediante regulación normativa infra constitucional se establezcan parámetros que permitan lograr justicia e igualdad en la gestión (...)*”

En tal sentido, y de acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley, es importante resaltar que, el Artículo 141 de la Constitución de la República determina que, la Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y la Vicepresidencia de la República y el Artículo 149 prescribe que: *“Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período. La Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne.”*

El Artículo 251 de la Constitución determina que: *“Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador. Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.”*

El Artículo 252 de la Carta Magna establece que: *“Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley. La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia*

*temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.”*

En cuanto al Artículo 253 de la Norma Suprema indica que: *“Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.”*

El Artículo 255 de la Constitución determina que: *“Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.”*

En línea con la Propuesta de Ley, se debe indicar que la o el Vicepresidente de la República tiene como función principal reemplazar a la Presidenta o Presidente de la República, así como dependerá de las las funciones que ésta o éste le asigne, conforme lo señala la Constitución en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 141, números 3, 5 y 6 del Artículo 147, 149, 226 y 227 y el Artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva para la emisión del respectivo decreto ejecutivo.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en su Artículo 12 determina que, el Vicepresidente de la República tendrá las funciones y atribuciones que le otorgan la Constitución y la ley.

Cabe indicar que el Código Orgánico Administrativo según el Artículo 1, regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público, en tal sentido, se recomienda incluir una reforma a dicho cuerpo normativo incorporando el texto propuesto del Proyecto de Ley, en relación con el tiempo para la emisión del respectivo decreto ejecutivo y la regla de asignación de funciones a la Vicepresidencia de la República, en concordancia con la potestad de la o el Presidente de la República de asignar las respectivas funciones.

Lo mencionado, con la finalidad de no incurrir en una inflación y dispersión normativa, evitando crear una ley independiente, que puede ser incorporada su regulación dentro de los cuerpos legales vigentes, por lo que se sugiere hacer las respectivas reformas respectivas para adecuarlo a las necesidades actuales o fortalecer su contenido, salvaguardando el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas, contenidas en los artículos 82 y 84 de la Constitución.

En cuanto a las funciones de la o el vicegobernador, la o el viceprefecto, la o el vicealcalde y la o el vicepresidente de los gobiernos parroquiales rurales, se debe

indicar que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización determina que:

**“Art. 38.- Vicegobernador o vicegobernadora.-** *El vicegobernador o vicegobernadora es la segunda autoridad del gobierno autónomo descentralizado regional, elegido por el consejo regional de entre sus miembros, sin que pierda su calidad y atribuciones de consejero o consejera regional. Reemplazará al gobernador o gobernadora en caso de ausencia y en los casos expresamente previstos en la ley.”*

**“Art. 39.- Atribuciones.-** *Son atribuciones del vicegobernador o vicegobernadora regional las siguientes:*

- a) Subrogar al gobernador o gobernadora en caso de ausencia temporal mayor a tres días, durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva el vicegobernador o vicegobernadora asumirá hasta terminar el período. La autoridad reemplazante recibirá la remuneración correspondiente a la primera autoridad del ejecutivo;*
- b) Cumplir las funciones y responsabilidades delegadas por el gobernador o gobernadora;*
- c) Todas las correspondientes a su condición de consejero o consejera;*
- d) Los vicegobernadores o vicegobernadoras no podrán pronunciarse en su calidad de consejeros o consejeras sobre la legalidad de los actos o contratos que hayan ejecutado durante sus funciones como ejecutivos. Las resoluciones que adopte el órgano legislativo contraviniendo esta disposición serán nulas; y,*
- e) Las demás atribuciones que prevea este Código, el estatuto de autonomía y demás normas regionales.”*

**“Art. 51.- Viceprefecto o viceprefecta.-** *El viceprefecto o viceprefecta es la segunda autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado provincial, elegido por votación popular en binomio con el prefecto o prefecta. En tal calidad intervendrá con voz y voto en las sesiones del consejo y subrogará al prefecto o prefecta en los casos expresamente señalados en la ley. Estará sujeto a las mismas normas que rigen los deberes, derechos, obligaciones y funciones del o la prefecta; su trabajo será a tiempo completo y no podrá desempeñar otra función, con excepción de la cátedra universitaria. Como parte del consejo provincial, asumirá a plenitud las funciones de consejero o consejera.”*

**“Art. 52.- Atribuciones.-** *Son atribuciones del viceprefecto o viceprefecta:*

- 1. Subrogar al prefecto o prefecta, en caso de ausencia temporal mayor a tres días, durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva, el o la viceprefecta asumirá hasta terminar el período. La autoridad reemplazante recibirá la remuneración correspondiente a la primera autoridad del ejecutivo;*
- 2. Integrar el consejo provincial con derecho a voz y voto;*
- 3. Cumplir las funciones, representaciones y responsabilidades delegadas por el prefecto o prefecta;*

4. Las atribuciones propias de los y las consejeras provinciales;
5. Los viceprefectos o viceprefectas no podrán pronunciarse en su calidad de consejeros o consejeras, sobre la legalidad de los actos o contratos que hayan ejecutado durante sus funciones como ejecutivos. Las resoluciones que adopte el órgano legislativo contraviniendo esta disposición serán nulas; y,
6. Las demás que prevean la ley y las ordenanzas provinciales.”

**“Art. 61.- Vicealcalde o Vicealcaldesa.-** El vicealcalde o vicealcaldesa es la segunda autoridad del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por la mayoría absoluta del concejo municipal de entre sus miembros, respetando el principio de paridad de género, excepto cuando debido a la conformación del concejo no sea posible la aplicación de este principio. El o la concejal electa, durará dos años en sus funciones y podrá ser reelegida o reelegido. Su designación no implica la pérdida de la calidad de concejal o concejala. Reemplazará al alcalde o alcaldesa en caso de ausencia y en los casos expresamente previstos en la ley.”

**“Art. 62.- Atribuciones.-** Son atribuciones del vicealcalde o vicealcaldesa:

- a) Subrogar al alcalde o alcaldesa, en caso de ausencia temporal mayor a tres días y durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva, el o la vicealcaldesa asumirá hasta terminar el período. La autoridad reemplazante recibirá la remuneración correspondiente a la primera autoridad del ejecutivo;
- b) Cumplir las funciones y responsabilidades delegadas por el alcalde o alcaldesa;
- c) Todas las correspondientes a su condición de concejal o concejala;
- d) Los vicealcaldes o vicealcaldesas no podrán pronunciarse en su calidad de Concejales o concejalas sobre la legalidad de los actos o contratos que hayan ejecutado durante sus funciones como ejecutivos. Las resoluciones que el concejo adopte contraviniendo esta disposición, serán nulas; y,
- e) Las demás que prevean la ley y las ordenanzas cantonales.”

**“Art. 70.- Atribuciones del presidente o presidenta de la junta parroquial rural.-** Le corresponde al presidente o presidenta de la junta parroquial rural: (...) k) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno parroquial rural; así como delegar atribuciones y deberes al vicepresidente o vicepresidenta, vocales de la junta y funcionarios dentro del ámbito de sus competencias; (...)”

**“Art. 71.- Reemplazo.-** En caso de ausencia temporal mayor a tres días o definitiva de la presidenta o del presidente de la junta parroquial rural, será reemplazado por la vicepresidenta o vicepresidente; en caso de ausencia o impedimento de aquella o aquel, le subrogará quien le siga en votación observando los principios de paridad y equidad de género. (...)”

Conforme lo mencionado, existe normativa relacionada con las funciones de la o el vicegobernador, la o el viceprefecto, la o el vicealcalde y la o el vicepresidente de los gobiernos parroquiales rurales, desarrolladas en un cuerpo legal vigente, por lo que se sugiere en el proceso de elaboración de la norma se tome en cuenta que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se creó con la finalidad de establecer la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial, por tanto, la creación de una ley en la cual ya se tiene normativa vigente que la regula podría incurrir en una inflación y dispersión normativa, por lo que se sugiere mantener la codificación del COOTAD, tomando en cuenta que la Codificación es el proceso en virtud del cual se reúnen las leyes que reglan determinada materia o rama del derecho en un cuerpo orgánico, coherente, metódico y sistemático denominado código<sup>2</sup>.

Entonces, de ser necesario solo se hagan las respectivas reformas al ordenamiento jurídico vigente para adecuarlo a las necesidades actuales o fortalecer su contenido, salvaguardando el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas, evitando afectar los principios de eficacia integradora y coherencia legislativa es así que, de ser calificado el Proyecto de Ley se recomienda considerar el abordaje y enfoque empleados en el análisis del presente Informe.

Finalmente, en el articulado del Proyecto de Ley se incorpora el texto: *“el plazo máximo de treinta (30) días”*. Sin embargo, el Código Orgánico de Administrativo establece que: *“(…) Los términos solo pueden fijarse en días y los plazos en meses o en años. Se prohíbe la fijación de términos o plazos en horas. Los plazos y los términos en días se computan a partir del día hábil siguiente a la fecha en que: 1. Tenga lugar la notificación del acto administrativo. 2. Se haya efectuado la diligencia o actuación a la que se refiere el plazo o término. 3. Se haya presentado la petición o el documento al que se refiere el plazo o término. 4. Se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.”*

Por tal motivo, se sugiere considerar la normativa vigente con la finalidad de que el texto propuesto sea concordante, salvaguardando del derecho a la seguridad jurídicas y las garantías normativas.

---

<sup>2</sup> Enciclopedia Jurídica. Obtenido en: <http://www.encyclopediajuridica.com/d/codificaci%C3%B3n/codificaci%C3%B3n.htm>

Cabe recalcar que toda Propuesta normativa debe estar acorde con la Constitución y la legislación correspondiente.

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

El “Proyecto de Ley Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno”, 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 genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la CRE.

Por otro lado, el Proyecto de Ley no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia al Artículo 11, número 4 sobre el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; y, 66 número 4, de la CRE, respecto a respetar y reconocer las diferencias étnicas, nacionales, sociales, generacionales, de género, y la orientación e identidad sexual.

De igual forma, la Propuesta no tiene 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.

Finalmente, el Proyecto de Ley no inobserva el Artículo 35 de la Constitución de la República, mismo que determina que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

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

En relación con los informes técnicos no vinculantes de 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 de competencia exclusiva del Ejecutivo.

En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que “(...) Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”, y “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”

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

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

En este sentido, y sobre la base del análisis realizado de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que, el referido “Proyecto de Ley Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno” contiene las siguientes características:

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

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

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

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según los Proponentes, es establecer condiciones normativas para la asignación de funciones para la vicepresidencia, la vicegobernación, la viceprefectura, la vicealcaldía y la vicepresidencia de los gobiernos parroquiales rurales. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con el objetivos: 10 relacionado con garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto y 16 referente a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

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

El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 busca tener un país próspero, con una democracia liberal plena, regida por el Estado de derecho y donde funcionan eficientemente las instituciones; en este instrumento se hace énfasis en la corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía; también se considera que respetando la individualidad personal se lograría promover una economía de libre mercado y abierta al mundo, fiscalmente responsable y generadora de empleo, sin olvidar ser solidarios con los más vulnerables, a través de un Estado sólido y eficiente.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, con los objetivos: 14 referente a fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía.

## **V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

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

REQUISITO	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY
-----------	-----------	---

Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio	(Artículo 66, número 4 de la CRE; Artículo 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	<b>CUMPLE</b>
--	--	---------------

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

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.<sup>3</sup> (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

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

- Se recomienda adecuar la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- En redacción de los Considerandos se recomienda poner con mayúscula la letra inicial de la palabra “artículo”; cambiar la palabra “numeral” por “número” e incluir la puntuación al final de cada considerando donde corresponda, conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- El Proyecto de Ley se encuentra estructurado mediante “Títulos” que de acuerdo con el Artículo 15 del Reglamento de Técnica Legislativa, es una unidad organizativa de una ley o proyecto de ley que debe contener mínimo dos títulos y capítulos, secciones y artículos.

En el presente caso, el Proyecto de Ley debería estar estructurado por “Capítulos” de conformidad con lo establecido en el Artículo 16 del Reglamento de Técnica Legislativa que estipula: *“Es una unidad organizativa de una ley o proyecto de ley. Un proyecto de ley debe contener mínimo dos capítulos y cada capítulo debe contar*

---

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

*con al menos un artículo. Algunos capítulos pueden dividirse en secciones por la extensión y complejidad de las disposiciones, en cuyo caso se dividirá en al menos dos secciones. Se identifica con la palabra Capítulo seguido de su número ordinal y la respectiva denominación. La numeración se reinicia en cada título y es continua, cuando el texto normativo, no se lo organiza por títulos.”*

Además, para la creación de una nueva ley es importante considerar su estructura temática contenida en el Artículo 22 del Reglamento de Técnica Legislativa, por tal motivo, es que se recomienda reformar la norma vigente para incluir las regulaciones propuestas y no crear una norma independiente.

- Se recomienda eliminar la palabra “DISPOSICIONES” del Proyecto de Ley.
- Además se recomienda cambiar la palabra “DISPOSICIONES TRANSITORIO” por “DISPOSICIÓN TRANSITORIA” y cambiar la palabra “PRIMERA” por “Única”.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

- a) **Considerar**, los criterios establecidos en el presente Informe; y,
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno”; y,
- c) **Designar** para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

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

del “Proyecto de Ley Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO

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

Elaborado por:	Estefanía Vallejo
Análisis 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 Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno”
<b>PROPONENTE</b>		Asambleísta Principal José Luis Vallejo Ayala Asambleísta Suplente Valeria Montenegro Valencia
<b>FECHA PRESENTACIÓN</b>	<b>DE</b>	21 de diciembre de 2023
<b>MATERIA</b>		Pública, Administrativa e Institucional.
<b>OBJETIVO PROYECTO</b>	<b>DEL</b>	Establecer condiciones normativas para la asignación de funciones para la vicepresidencia, la vicegubernación, la viceprefectura, la vicealcaldía y la vicepresidencia de los gobiernos parroquiales rurales.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>		<p>Contiene: Exposición de Motivos; trece considerandos; diecinueve artículos; una disposición transitoria y, una disposición final.</p> <p>La Propuesta pretende crear una ley para establecer que, en el respectivo nivel de gestión la o el vicepresidente, la o el gobernador regional, la o el viceprefecto, la o el vicealcalde; y, la o el vicepresidente de la junta parroquial, no permanecerá más de treinta (30) días plazo sin que se les asignen funciones.</p> <p>En el supuesto de que las funciones asignadas a las autoridades antes referidas concluyan en razón del tiempo o las condiciones, la autoridad con potestad para hacerlo, volverá a asignar nuevas funciones en un plazo no mayor a treinta (30) días, en cumplimiento con las reglas de asignación de funciones, que son: a) El detalle de las funciones que se asignan; b) El tiempo; y, c) Las condiciones.</p>
<b>CONCLUSIONES</b>		El “Proyecto de Ley Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno”, sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
<b>RECOMENDACIONES</b>		<p><b>a) Considerar</b>, los criterios establecidos en el presente Informe;</p> <p><b>b) Calificar</b> el “Proyecto de Ley Orgánica para Lograr Justicia e Igualdad en la Gestión de los Diferentes Niveles de Gobierno”; y,</p> <p><b>d) Designar</b> para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>

Elaborado por: MEVB