

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0423-M

Quito, D.M., 06 de agosto de 2024

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

ASUNTO: Informe Técnico-jurídico No Vinculante del Proyecto de "Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-3283-M de 22 de julio de 2024 adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No. 0254-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del Proyecto de "Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas" presentado por la asambleísta Valentina Centeno Arteaga, mediante Memorando Nro. AN-CAV-2024-0076, del 13 de junio de 2024 y signado con el trámite Nro. 452974 de 22 de julio de 2024.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

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

Anexos:

- fiu1._centeno_valentina_fernanda_informe__agropecuario_manabí.pdf

Copia:

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

IT



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO



F02V03-PRO-GSG-GDC-001

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 0254-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 06 de agosto de 2024

Proponente: Asambleísta Valentina Centeno Arteaga

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 22 de julio de 2024 la asambleísta Valentina Centeno Arteaga remite al magister Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el Memorando Nro. AN-CAV-2024-0076-M, mismo que contiene el “Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas”, signándole como trámite Nro. 452974, 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 Nro. AN-SG-2024-3283-M, con fecha 22 de julio de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y de manera independiente se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

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; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa	(Artículos 134, 135 y 301 de la CRE y 54 de la LOFL)	NO CUMPLE (Afectación al Artículo 135 de la CRE)
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). Materia: AGRARIA	(Artículos 136, de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado <i>contiene:</i> Exposición de Motivos, once considerandos, once artículos, disposiciones: generales una, reformatoria una,	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	CUMPLE

transitorias tres.		
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se crearían, derogarían o se reformarían.	(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).	CUMPLE
Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	(Artículos 30, letra k; 55 y 56 de la LOFL).	CUMPLE
Carácter Orgánico y Ordinario del Proyecto de Ley ORDINARIA	(Artículo 133 de la CRE y 30, número 1, letra d) de la LOFL)	CUMPLE

3.1.1 Iniciativa Legislativa

Con Memorando Nro. AN-CAV-2024-0076-M de 13 de junio de 2024, la asambleísta Valentina Centeno Arteaga presenta el “Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas”; que en el marco de lo que dispone el Artículo 134, número 1 de la Constitución de la República y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) la iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde a las y los asambleístas con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el 5 % de los miembros de la Asamblea Nacional. En consecuencia, **CUMPLE** con dicho requisito de firmas de respaldo al contar con el apoyo de **diecinueve** asambleístas, que corresponde al **14 %** de los miembros de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, la iniciativa legislativa no solo se refiere al número de firmas de respaldo al Proyecto de Ley, sino que debe corresponderle a la o el proponente en función de su objetivo y naturaleza jurídica. Con este propósito, la Norma Constitucional en su Artículo 134 determina el ámbito personal de las iniciativas legislativas y en sus artículos 135 y 301 establece la exclusividad de la iniciativa para la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes términos:

Art. 135.- 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.

Art. 301.- 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.

De manera que los proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, **aumenten el gasto público** o modifiquen la división político-administrativa del país, son de competencia e iniciativa exclusiva de la Función Ejecutiva y del Presidente de la República. En función de estas disposiciones constitucionales corresponde entonces analizar que el presente Proyecto de Ley cumpla con esa disposición constitucional. **(Lo resaltado en negrita me pertenece).**

Entonces, es necesario tener presente que el gasto público se entiende como la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, representado por el Gobierno, emplea para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo cuyos rubros esta definidos en el Presupuesto General del Estado aprobados por la Asamblea Nacional.

Por su parte el incremento del gasto público significa una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado que podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

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

Al respecto es necesario considerar que el Proyecto de Ley, sin cuantificación del costo fiscal y sin vinculación a la generación de ingresos o acceso a financiamiento público, incide en la rectoría de las finanzas públicas; por lo cual es necesario ajustarse a dichos lineamientos del ente rector de las Finanzas Públicas y a la disponibilidad presupuestaria.

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

Con la expresión de motivos, once considerandos, once artículos y disposiciones: general una, reformatoria una y transitorias tres, la Iniciativa Legislativa tiene como finalidad promulgar una ley que dé una respuesta integral y urgente a los múltiples desafíos que las provincias de Manabí y Esmeraldas han tenido que enfrentar. Esto bajo un enfoque estructurado, sostenible que revitalice el sector agropecuario; de tal manera que, se pueda mejorar la infraestructura, se fomente la innovación y se facilite el acceso al mercado. Permitiendo que el potencial transformador y la prosperidad agraria de estos dos territorios sea devuelto a través de un desarrollo a largo plazo¹. En ese contexto se procede con el siguiente análisis:

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como en el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. “54. (...) la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)”².

Del mismo modo, esta Entidad Constitucional en la Sentencia Nro. 54-17-IN/22 se pronuncia sobre la necesidad de la **claridad** de manera que esta sea adoptada dentro del procedimiento legislativo al mencionar lo siguiente:

***“[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.*”**

¹ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos pp. 1-5.

²Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

*Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, **el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica**”.*

Como sostiene la Corte Constitucional sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”³. Bajos esas premisas, la Exposición de Motivos del presente Proyecto de Ley señala que es un derecho de los países, comunidades y personas el definir sus propias políticas agrícolas y alimentaria que garanticen la satisfacción de dichas necesidades. Para ello, deberá fortalecer la resiliencia de los agricultores, mejorar la transparencia en la cadena de suministro, garantizar la seguridad alimentaria y la equidad en el sector agrícola.

Es así que la propuesta normativa se enfoca en tres ejes: 1) Creación de un catastro de actores del sector agropecuario que entre otras cosas permita recopilar, gestionar, mantener información detallada y actualizada sobre actividades agrícolas y ganaderas del país; 2) Promoción de Clusters agropecuarios para que mejoren la productividad y sostenibilidad del sector agropecuario a través de cooperación entre factores que promuevan la adopción de nuevas tecnologías en infraestructura y en el acceso al mercado; y, 3) Implementar certificados de depósito en el sistema nacional de almacenamiento para beneficiar a las y los agricultores como a otros participantes en la cadena de suministro alimentario.

Si bien es cierto, la agricultura se ha convertido en un sector capaz de desempeñar funciones importantes tanto en el aspecto económico como en el aumento de los ingresos de exportación, generación de empleo, la mejoría en la seguridad alimentaria y la capacidad para contribuir a la erradicación de la pobreza rural y urbana. El papel de la tierra en actividades económicas está muy relacionado con el factor de producción con potencial para atraer inversores de dentro o fuera del país. No obstante, el sector agrario ha sido distinto según las etapas del proceso de

³Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.

desarrollo. En la agricultura tradicional los factores claves son el trabajo y la tierra teniendo un papel preponderante éste último.

La presente Propuesta normativa plantea en su Artículo 9 que el Ministerio de Agricultura y Ganadería en coordinación con otras organizaciones e instituciones públicas y privadas promoverá la formación y consolidación de *clusters* agropecuarios en las provincias de Manabí y Esmeraldas. Siendo necesario definir el término “**cluster**”, puesto que se entenderá como el grupo de empresas y de otros actores institucionales localizados en un mismo espacio geográfico, que obtienen ventajas de su proximidad mutua y de sus conexiones. Los *clusters*, aglomeraciones o cúmulos crecen en áreas donde se concentran recursos y capacidades, alcanzando tamaños críticos que le confieren ventajas competitivas para alcanzar una posición dominante dentro de una determinada actividad económica. Son asociaciones comerciales que compiten pero que también cooperan⁴.

Para Porter el desarrollo y desempeño del *cluster* se debe a la interrelación de las aristas del Diamante Competitivo: 1) condiciones de la demanda; 2) sectores afines y auxiliares; 3) condiciones de los factores; y, 4) estrategia, estructura y rivalidad de las empresas. A partir de estos planteamientos y del resurgimiento de la teoría de la economía geográfica que inició Krugman los *clusters* industriales empezaron a adquirir visibilidad como elementos importantes para el crecimiento económico de un país, hasta el punto de que en las economías emergentes, es visto como un mecanismo de fortalecimiento y surgimiento de pequeñas y medianas empresas, y en los países industrializados, resultan ser un factor clave para el desarrollo de nuevas tecnologías⁵.

Según el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- IICA (2003) en Latinoamérica, la economía rural es tratada por la mayoría de las políticas públicas como un problema de orden sectorial y productivo. Aún hoy continúa identificándose "lo rural" con "lo agrícola"; de ahí que la pobreza y el desarrollo rural sean abordados, insistentemente, con estrategias agrícolas; no obstante, se hace caso omiso de la complejidad de la economía de los territorios rurales y de las

⁴ Porter, M., (1991) La Ventaja Competitiva de las Naciones, pp. 203-288.

⁵ Vera J., y Ganga F., (2007) Los Clusters Industriales, pp. 303-322.

estructuras articuladas e interdependientes que cobran forma en ellos. Por tanto, este organismo plantea que la articulación de una economía de territorio implica el reconocimiento de la competitividad proveniente de sus ventajas competitivas y comparativas, las cuales se desarrollan a partir de las relaciones de los diferentes eslabones de la cadena productiva al establecer acuerdos de cooperación⁶.

Cabe resaltar que sin la organización efectiva de relaciones de colaboración, los eslabones de la cadena de valor se debilitan, y como resultado todos los componentes son menos eficaces en sus funciones individuales, lo que hace que la cooperación sea uno de los factores más importantes para la función de las economías basadas en el mercado. Gálvez define a los *clusters* de base agrícola, como la concentración de productores, agroindustria e instituciones soporte que participan en el mismo subsector agrícola o agroindustrial para construir redes de valor y enfrentar desafíos comunes. Así mismo, resalta que los gobiernos reconocen a los *clusters* de base agrícola como herramientas valiosas para fomentar el crecimiento del sector agrícola en un territorio y la vinculación de este territorio a las cadenas de valor mundiales.

Los *clusters* se han señalado como factores de competitividad para la agricultura del siglo 21. Por ejemplo, Gibbon (2001) señaló que los *clusters* o aglomeraciones agroindustriales permiten mejorar los procesos y productos y son un medio para que los países en desarrollo puedan insertarse en la globalización. En la misma dirección, el IICA (2003) planteó que las economías de aglomeración y consolidación de "*clusters* productivos" determinan la competitividad y la forma en que los territorios pueden captar beneficios de la misma. Yelkikalan *et al.* (2012) afirmaron que los *clusters* agrícolas son impulsores de la productividad en la industria alimentaria y esto, los reviste de un impacto global. En esta dirección, una revisión a las metodologías de identificación y diseño de clusters agrícolas, aportaría a la necesidad de actualizar los modelos o herramientas de gestión que puedan responder a nuevas exigencias de la agricultura, al crecimiento, competitividad del campo y al desarrollo rural.

Vale señalar que un factor analizado dentro de la propuesta normativa es el incremento al gasto público lo que afecta al Artículo 135 de la Constitución que dispone que **sólo la o el Presidente de la República podrá presentar proyectos**

⁶ Tapia L, et. al., (2015) Cluster agrícolas: un estado del arte para los estudios de competitividad en el campo.

de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, **aumenten el gasto público** o modifiquen la división político administrativa del país. (Lo resaltado y en negrita me pertenece). Respecto del objeto del Proyecto de Ley que se engrana con los demás artículos como por ejemplo la reestructuración de las deudas de hasta diez mil dólares, la disposición debe guardar armonía con las funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y lo estipulado en el Código Orgánico Monetario y Financiero.

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

El “Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas” tiene como finalidad promulgar una ley que dé una respuesta integral y urgente a los múltiples desafíos que las provincias de Manabí y Esmeraldas han tenido que enfrentar. Esto bajo un enfoque estructurado, sostenible que revitalice el sector agropecuario; de tal manera que, se pueda mejorar la infraestructura, se fomente la innovación y se facilite el acceso al mercado. Permitiendo que el potencial transformador y la prosperidad agraria de estos dos territorios sea devuelto a través de un desarrollo a largo plazo.

Al respecto se señala que: la Norma Propuesta no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la CRE. De igual forma, el “Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las Provincias de Manabí y Esmeraldas” no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la CRE.

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. Tampoco genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. No obstante, se deberá tener presente la participación de estos grupos en la toma de decisiones que puedan tener una afectación positiva o negativa respecto de sus derechos consagrados en la Constitución.

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, más bien pretende garantizar la protección de los derechos laborales de las personas con discapacidad o con dolencias de enfermedades catastróficas o de alta complejidad y de sus sustitutos.

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

En relación con los informes técnicos no vinculantes de los proyectos de ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que “(...) el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: (...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.”

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo.

En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que “Solo la presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”, y “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano

competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

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

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

Al analizar, el Artículo 4 del proyecto de ley que establece la reestructuración de las deudas de hasta diez mil dólares para las personas naturales y jurídicas de Manabí y Esmeraldas se encuentran como deudores en mora en la base de datos de BANEQUADOR; CFN y Banco de Fomento en Liquidación con ciertas consideraciones como extensión de plazo hasta 5 años, periodo de gracia de 2 años y reducción de tasas de interés hasta el 3 % anual.

Al respecto, es necesario que se analice lo establecido en el Artículo 14.1. respecto de los numerales 3, 7 letra b y c, 10, 14 letra a, 15 letra c del Código Orgánico Monetario Financiero, referente a las funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria que permita establecer mediante una resolución técnica los parámetros necesarios para la implementación de condiciones especiales como años de gracia y reducción de tasas de interés al 3%, para lo cual se requiere un dictamen favorable por el ente rector de finanzas públicas establecido en el número 15 del Artículo 74 con la finalidad de salvaguardar la estabilidad financiera de la banca pública al otorgar una reducción de intereses al 3%, debido a que los créditos fueron realizados de acuerdo al segmento crediticio y el costo lo deberá absolver el Estado y se requerirá adicionalmente recursos del Presupuesto General del Estado.

Se debe establecer el número de posibles beneficiarios de acuerdo a las condiciones establecidas, las autorizaciones correspondientes a las autoridades de las entidades del sistema financiero público para que se solicite a la Junta de Regulación y Política Financiera la resolución técnica que establezca el mecanismo más idóneo en el cual se incluya perfil del deudor, monto de préstamo, acciones judiciales, entre otras condiciones necesarios para que el impacto financiero y de provisiones permitan evaluar los riesgos a la estabilidad financiera y emitir regulaciones macro prudenciales, lo cual si podría generar gasto público en caso de su aprobación.

Respecto a esta disposición transitoria de este proyecto de ley se debe considerar que los plazos no pueden aplicarse, sin que existan los informes favorables del Ministerio de Economía y Finanzas, así como también de la Junta de Política y Regulación Financiera con lo cual se tendrá los mecanismos de aplicación respectivos que solo en caso de ser favorables se podrá aplicar el respectivo decreto ejecutivo conforme lo establece el Código Orgánico Monetario y Financiero.

Adicionalmente, se debe considerar un análisis similar en los artículos 5 y 6 del proyecto de ley presentado, debido a que se mantendrían condiciones similares a las analizadas en el Artículo 4 de este Proyecto de Ley, ya que se establece condiciones preestablecidas respecto de años de gracia y tasas de interés, sin que la resolución técnica de la Junta de Política y Regulación Financiera resuelva su aplicación y sin cuantificar la pérdida establecida, que al tratarse de instituciones del sector público requerirá de un dictamen favorable adicional del ente rector de finanzas públicas ya que se deberá absorber valores que se dejarán de cobrar por parte de dichas instituciones financieras públicas.

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

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- Se identifica injerencia en la facultad exclusiva del manejo de la política monetaria y financiera del Ejecutivo.
- Se identifica incremento del gasto público, debido a que se requiere un dictamen favorable del ente rector de Finanzas Públicas y de la Junta de Política y Regulación Financiera para establecer condiciones

especiales como periodos de gracia y sobre todo reducción de tasas de interés que requerirán de recursos para mantener la sostenibilidad financiera y medidas macro prudenciales de las entidades públicas.

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 la erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para el nuevo Ecuador que es el instrumento técnico del gobierno nacional que establece la orientación y el accionar estratégico del sector público.

En este contexto, el objetivo del El “Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas”, podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: **1)** Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; **2)** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; **3)** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; **7)** Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos; **8)** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; y, **12)** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 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 a las características sociales, culturales y territoriales de la población.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan de Desarrollo para el nuevo Ecuador con los siguientes objetivos: **1)** Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda y bienestar social; **2)** Impulsar las capacidades de la ciudadanía con educación equitativa e inclusiva de calidad y promoviendo espacios de intercambio cultural; **4)** Estimular el sistema económico y de finanzas públicas para dinamizar la inversión y las relaciones comerciales; **5)** Fomentar de manera sustentable la producción mejorando los niveles de productividad; **6)** Incentivar la generación de empleo digno; y, **7)** Precautelar el uso responsable de los recursos naturales con un entorno ambientalmente sostenible.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones al 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.⁷ (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:

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

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

⁷Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

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).	CUMPLE
---	---	---------------

5.2 Se recomienda cuidar la redacción en el marco de lo que mandan los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, lenguaje, estilo, gramática para que la sintaxis y ortografía tenga mayor prolijidad. Por ejemplo: **1)** Las palabras: Artículo, Ley, Reglamento⁸ siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra. **2)** Se sugiere evitar el uso de la expresión “**y/o**” debido a que la conjunción **o** no implica la exclusión de un término o posibilidad, sino más bien el empleo de las dos opciones de manera conjunta o equivalente. De este modo, solo permite su uso “cuando resulta imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos”.⁹

5.3 Al tratarse de un cuerpo normativo nuevo, se deberá considerar lo descrito en el Manual de Técnica Legislativa respecto del formato, esto quiere decir:

Artículo”, su número y su denominación” (ejemplo)

Artículo 1.- Objeto. (...)

Así como el formato para títulos capítulos y demás. (ejemplo)

CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

LIBRO PRELIMINAR

NORMAS RECTORAS

TÍTULO PRIMERO

⁸ Proyecto de Ley.

⁹<https://www.udep.edu.pe/castellanoactual/duda-resuelta-uso-del>

yo/#:-:text=El%20Diccionario%20panhis%C3%A1nico%20de%20dudas,de%20manera%20conjunta%20o%20equivalente.

FINALIDAD

Artículo 1.- Finalidad. Este Código tiene como finalidad normar el poder punitivo del Estado, tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, promover la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas.

TÍTULO SEGUNDO

GARANTÍAS Y PRINCIPIOS GENERALES

Capítulo Primero

Principios Generales

Artículo 2.- Principios generales. En materia penal se aplican todos los principios que emanan de la Constitución de la República, de los instrumentos internacionales de derechos humanos y los desarrollados en este Código.

En particular se aplicarán los principios de tutela judicial efectiva y debida diligencia a fin de garantizar la reparación integral para las víctimas y la prevención de la reincidencia y de la impunidad.

Sección Primera

Tipicidad

Artículo 25.- Tipicidad. Los tipos penales describen los elementos de las conductas penalmente relevantes.

Parágrafo Primero

Artículo 70.- Prohibición de salir del domicilio o lugar determinado. Esta prohibición obliga a la persona sentenciada a permanecer en su domicilio o en lugar determinado, bajo las condiciones impuestas en sentencia por la o el juzgador.

5.4 Es necesario para salvaguardar la seguridad jurídica se determine con precisión y claridad el lugar en el cual se debe ubicar lo agregado en la Disposición

Reformatoria única. Es decir, después de que artículo o disposición. **Ejemplo:** En el Código Orgánico Administrativo agréguese las siguientes disposiciones generales a continuación de la Disposición General Sexta:

5.5 En el texto de la Disposición Transitoria Tercera se incluye la frase:

“La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial

Dado y suscrito en la sede la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, a los XX días del mes de XXXX del año 2024”.

Lo que correspondería ser la Disposición Final, remplazando la palabra vigencia por **vigor**.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas” sujeto a análisis **NO CUMPLE** con todos los requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sin embargo, a criterio de esta Unidad la Propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público; en consecuencia, podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa concluye que:

- a) La iniciativa legislativa invade competencias exclusivas de la o el Presidente de la República conforme manda el Artículo 135 de la Constitución;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,

F02V03-PRO-GSG-GDC-001

e) Contiene la expresión clara de los artículos de la nueva Ley.

Por lo tanto, se recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) Considerar, los criterios establecidos en el presente Informe; y,
- b) **No calificar** el “Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas”.

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

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO

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

Elaborado por:	Fernanda García Y.
Revisión Jurídica:	Gerardo Aguirre.
Análisis económico y ODS:	Andrés Moyón. Raúl Banchón. Fernanda García Y.
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1

EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas”
PROPONENTE	Asambleísta Valentina Centeno Arteaga
FECHA DE PRESENTACIÓN	22 de julio de 2024
MATERIA	AGRARIA
OBJETIVO DEL PROYECTO	Fortalecer la resiliencia de los agricultores, mejorar la transparencia en la cadena de suministro, garantizar la seguridad alimentaria y la equidad en el sector agrícola.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	Con la expresión de motivos, once considerandos, once artículos y disposiciones: general una, reformatoria una y transitorias tres, la Iniciativa Legislativa tiene como finalidad promulgar una ley que dé una respuesta integral y urgente a los múltiples desafíos que las provincias de Manabí y Esmeraldas han tenido que enfrentar. Esto bajo un enfoque estructurado, sostenible que revitalice el sector agropecuario; de tal manera que, se pueda mejorar la infraestructura, se fomente la innovación y se facilite el acceso al mercado. Permitiendo que el potencial transformador y la prosperidad agraria de estos dos territorios sea devuelto a través de un desarrollo a largo plazo.
CONCLUSIONES	<p>El “Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas” sujeto a análisis NO CUMPLE con todos los requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían. Sin embargo, a criterio de esta Unidad la Propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público; en consecuencia, podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.</p> <p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa concluye que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La iniciativa legislativa invade competencias exclusivas de la o el Presidente de la República conforme manda el Artículo 135 de la Constitución. b) Se refiere a una sola materia;

F02V03-PRO-GSG-GDC-001

	<ul style="list-style-type: none">c) Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional;d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,e) Contiene la expresión clara de los artículos de la nueva Ley.
RECOMENDACIONES	<p>Por lo tanto, se recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Considerar, los criterios establecidos en el presente Informe; y,b) No calificar el “Proyecto de Ley para la Recuperación Económica y Productiva del Sector Agropecuario en las provincias de Manabí y Esmeraldas”.

Elaborado por: NFGY