

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0445-M

Quito, D.M., 14 de agosto de 2024

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

ASUNTO: Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-3454-M, de 05 de agosto de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No. 0273-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del "Proyecto de Ley Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano", presentado por el asambleísta Patricio Benjamín Cisneros Granizo, mediante Memorando Nro. AN-CGPB-2024-0052-M de 30 de julio de 2024 y signado con el trámite Nro. 453509.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

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

Anexos:
- fiu1._cisneros_patricio_fernanda_informe__olas_rompientes.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.- 0273-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 14 de agosto de 2024

Proponente: Asambleaísta Patricio Benjamín Cisneros Granizo.

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 30 de julio de 2024 el asambleísta Patricio Benjamín Cisneros Granizo remite al magister Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el Memorando Nro. AN-CGPB-2024-0052-M, mismo que contiene el “Proyecto de Ley Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano”, 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-2024-3454-M, con fecha 05 de agosto 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 acompañando 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 Firmas: 19 Porcentaje: 14 %	(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). Materia: POLÍTICA AMBIENTAL.	(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, veintitrés considerandos, doce artículos y una disposición final.	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	CUMPLE
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. ORGÁNICA	(Artículo 133 de la CRE y 30, número 1, letra d) de la LOFL)	CUMPLE

3.1.1 Iniciativa Legislativa

Con Memorando Nro. AN-CGPB-2024-0052 de 30 de julio de 2024, el asambleísta Patricio Benjamín Cisneros Granizo incluye al “Proyecto de Ley Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano” las firmas de respaldo en las cuales se ha podido evidenciar que la firma del asambleísta Jonathan Parra Villacís está repetida. Bajo esta consideración se ha contabilizado únicamente 19 firmas de las 20 presentadas lo cual representa el 14%. En el marco de lo dispuesto por 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 presente Iniciativa Legislativa cumple con el requisito relacionado al apoyo de contar con al menos el 5 % miembros de la Asamblea Nacional.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

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

El presente Proyecto de Ley contiene la expresión de motivos, veintitrés considerandos, doce artículos y una disposición final con lo que se plantea la creación de un cuerpo normativo que busca la protección ecológica de las olas y sus rompientes, reconociendo su rol crítico en el mantenimiento de la biodiversidad

marina para su conservación, el de la pesca artesanal y la integridad de los ecosistemas costeros; todo ello en marcado en una participación y educación comunitaria que promueva una responsabilidad ambiental comprometida con el desarrollo sostenible y protección de recursos ¹. 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.

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

¹ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos pp. 1-3.

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

serán aplicadas”³. Es en ese contexto se analiza la Exposición de Motivos la cual sostiene que el fin fundamental de esta Iniciativa Legislativa es la preservación, protección y promoción de uno de los recursos naturales más singulares del Ecuador como las olas y sus rompientes en el litoral. Toda vez que existe la necesidad de legislar respecto de los crecientes impactos negativos sobre las costas producto de las actividades humanas no reguladas que amenazan su integridad, como también la existencia de las olas y sus rompientes.

Este Proyecto busca garantizar la sostenibilidad de estos espacios esenciales para la práctica de surf y otros deportes náuticos, los que a su vez generan ingresos significativos para las economías locales, promueven un estilo de vida saludable y el respeto al medio ambiente; además, lo hace con un enfoque desde el principio de precaución que está implícito en las responsabilidades estatales definidas por la Constitución del Ecuador, las cuales obligan a la adopción de medidas preventivas y oportunas que eviten los impactos ambientales negativos cuando exista certidumbre de daño o en el caso de duda sobre el impacto ambiental negativo respecto de una acción u omisión.

Al garantizar la preservación de las olas rompientes se busca lograr un compromiso de desarrollo sostenible basado en un equilibrio prudente entre su aprovechamiento y la conservación del patrimonio natural. Debido a que existen recursos que al ser afectados no se pueden recuperar. Esta pretensión legislativa tiene estrecha relación con lo que organizaciones de la sociedad civil del país han planteado mediante la protección de rompientes marinas para salvaguardar los ecosistemas marinos, las olas y deportes como el surf. Con ello, Ecuador se sumaría a los esfuerzos de Perú, Chile, México y Panamá de proteger por siempre sus olas y ecosistemas marinos.

En la campaña Mareas Vivas se afirma que la Ley de Protección de Olas y Rompientes Marinas busca regular proyectos de desarrollo costero -como la construcción de muelles y malecones- para preservar la integridad de los fondos marinos. Quienes impulsan la Ley tienen como meta asegurar que las futuras generaciones puedan disfrutar de estos espacios naturales, esenciales para la vida

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

marina, el turismo y la práctica de deportes acuáticos como el surf que se han consolidado como un importante motor económico para Ecuador porque genera millones de dólares anuales para la economía local⁴.

La Constitución de la República en el Artículo 406 garantiza que el Estado es el encargado de regular la conservación, manejo, uso sustentable, recuperación y limitaciones de dominio de ecosistemas frágiles y amenazados como los parámetros, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos, manglares, ecosistemas marinos y marinos costeros. Entendiendo además que el territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales que comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, **el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina**, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes⁵. **(Lo resaltado me corresponde).**

Es pertinente mencionar que lo propuesto en la Iniciativa legislativa tiene estrechas similitudes con artículos del Código Orgánico del Ambiente (actualmente en vigor); por ejemplo: el Artículo 1 del Proyecto de Ley denominado objeto amplía el texto del Artículo 1 del mencionado Código. También el Título II y Título IV de la actual Ley abarcan disposiciones normativas que garantizan la preservación de la zona costera, el aprovechamiento sostenible⁶ lo que se busca normar en el Artículo 6 del Proyecto de Ley. La Regulación es una de las competencias ambientales que en el marco de la Constitución y la ley se debe ejercer por la o el Ministro de Ambiente quien es Autoridad Ambiental Nacional.⁷

El Proyecto de Ley tampoco menciona los sujetos que intervienen⁸, por ejemplo, la autoridad competente para conocer y sancionar las infracciones y quién sería sujeto de ser sancionado. Con las consideraciones mencionadas durante el análisis es

⁴ <https://www.conservamospornaturaleza.org/noticia/ecuador-se-suma-a-los-esfuerzos-mundiales-para-protger-las-olas/#:~:text=La%20Ley%20de%20Protecci%C3%B3n%20de,integridad%20de%20los%20fondos%20marinos&y https://mareasvivas.ec/ley-de-proteccion-de-olas-y-rompientes-marinas-ecuador/>

⁵ Constitución de la República (2021), Artículo 4.

⁶ Código Orgánico del Ambiente (2024), Artículo 265.

⁷ Código Orgánico del Ambiente (2024), artículos 14 y 23.

⁸ Proyecto de Ley, artículos 10 y 11.

pertinente indicar que la Exposición de motivos no justifica los parámetros que jerarquizan a la presente Iniciativa Legislativa como Orgánica; sin embargo, bajo criterio técnico concordante con el Artículo 133 de la Constitución de la República la norma es de carácter orgánico porque regula el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales como el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano.

También al existir similitud con varios artículos del Código Orgánico del Ambiente es recomendable hacer una reforma que fortalezca la legislación vigente evitando con ello la dispersión normativa, reformando así también otros cuerpos legales como la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación incluso del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que dispone como competencias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales entre otras cosas delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley; preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar; y, regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en playas de mar y canteras⁹.

Permitiendo que tenga armonía normativa con esos y demás cuerpos que pudieren ser afectados con la presente reforma. Al ser un tema ambiental podría tener la necesidad de que los impactos que esta norma sean consultados.

Consulta prelegislativa:

La Constitución de la República vigente desde el 2008 incorpora al marco normativo la necesidad de que las **comunas, comunidades**, pueblos y nacionalidades indígenas sean consultadas de manera oportuna y su participación sea activa en todos los temas en los cuales puedan afectarles ambiental o culturalmente.¹⁰ Con ello, se reconoce la influencia de los diferentes actores que participan al estructurar tres ejes: a) reconocimiento de nuevos derechos de participación b) un nuevo concepto de soberanía y, c) la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades

⁹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2024), artículos 55, letras j, k, l; 141, 430 y 432.

¹⁰ Constitución de la República (2021) Artículo 57 número 7.

indígenas, tanto así que el modelo de desarrollo que plantea la Constitución, se basa en el Sumak Kawsay o Buen Vivir.

En el preámbulo de la Carta Constitucional se hace referencia a la Pacha Mama lo que apela a la sabiduría de todas las culturas y sobre todo decide construir: “Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir. El articulado merece especial atención cuando al definir al Estado le da las características de intercultural y plurinacional como un reconocimiento a la lucha de los pueblos y nacionalidades indígenas, que ya desde la anterior Constitución (1998) hicieron presente sus reivindicaciones por su lucha.

Es necesario recordar que la Constitución prevé tres tipos de consulta las cuales son necesarias clarificarlas para que no generen confusión: 1) la Consulta previa ambiental¹¹; 2) la Consulta popular¹² y 3) la consulta Previa así como la consulta prelegislativa¹³. La cual desarrolla en el número 7 del mencionado artículo a la consulta previa, mientras que el número 17 lo hace respecto de la consulta prelegislativa, situación que en ocasiones se confunde y se trata de manera similar, cuando realmente se refiere a derechos colectivos independientes, con características propias y efectos jurídicos distintos.

La Constitución reconoce a las **comunidades**, pueblos y nacionalidades indígenas una serie de derechos colectivos, entre ellos el derecho a ser consultados sobre la promoción y conservación de las prácticas de manejo de la biodiversidad y su entorno, así como también el de mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales. Acogiendo específicamente las disposiciones del Artículo 6 del Convenio Nro. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, pues por primera vez al referirse a la consulta previa, se determinan sus características: a) previa; b) libre; c) informada; d) dentro de un plazo razonable.

Además, se señala que la misma será obligatoria y oportuna, garantizando así de manera plena los derechos colectivos, pues no sólo los reconoce, sino que determina su cumplimiento sine qua non. Eso sí, dejando a salvo que si no se obtiene el consentimiento de la comunidad, se seguirán los caminos que determine

¹¹ Constitución de la República (2021) Artículo 398

¹² Constitución de la República (2021) Artículo 104

¹³ Constitución de la República (2021) Artículo 57.

la Constitución y la ley. Por otro lado, la consulta prelegislativa no se encontraba regulada en la Constitución de 1998, por lo que se trata de una novedosa incorporación realizada por el constituyente ecuatoriano que tiene por objeto establecer un mecanismo de participación adicional a favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, frente a las iniciativas legislativas que pudieran afectar los derechos colectivos de los grupos antes mencionados.

Siendo necesario realizar una consulta prelegislativa a fin de que los participantes, previamente inscritos, hagan saber a los legisladores los consensos, así como los artículos que creyeran que pueden afectar sus derechos colectivos, a fin de que los miembros de la Asamblea Nacional los tengan presentes a la hora de aprobar o rechazar la correspondiente ley. Por lo tanto, las conclusiones alcanzadas al finalizar la consulta prelegislativa no tienen carácter vinculante, sino que sirven de insumo en favor del legislativo y como canal de participación directa del colectivo de pueblos y nacionalidades indígenas.¹⁴ Bajo este parámetro normativo el tema de este Proyecto de Ley debe ser abordado con los resultados que se desprendan de la consulta prelegislativa.

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 Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano”, plantea la creación de un cuerpo normativo que busca la protección ecológica de las olas y sus rompientes, reconociendo su rol crítico en el mantenimiento de la biodiversidad marina para su conservación, el de la pesca artesanal y la integridad de los ecosistemas costeros; todo ello en marcado en una participación y educación comunitaria que promueva una responsabilidad ambiental comprometida con el desarrollo sostenible y protección de recursos.

¹⁴ Martínez A. y Aguilar V., (2015) LA CONSULTA PRELEGISLATIVA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS TITULARES DE DERECHOS COLECTIVOS: ¿MITO O REALIDAD? ANÁLISIS DEL CASO DE LA LEY DE AGUAS pp. 344 y sig.

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 Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano”, 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 podría tener una estrecha relación con los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, motivo por el cual se sugiere que su contenido sea tratado a través de una consulta prelegislativa a fin de evitar posibles afectaciones al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador.

Conforme a criterios establecidos por la Unidad de Técnica Legislativa El Estado plurinacional, implica el reconocimiento constitucional de la existencia de diversas realidades, varios pueblos y nacionalidades, con sus propios saberes, valores; sistemas jurídicos, sociales, económicos, culturales entre otros elementos, los mismos que han sido desarrollados y ejercidos comunitariamente por cientos de años. En la actualidad en nuestro país existen catorce nacionalidades y dieciocho pueblos, además de los pueblos afroecuatorianos, montubios y blancos-mestizos.

La plurinacionalidad propugna la igualdad, unidad, respeto, reciprocidad y solidaridad de todas las nacionalidades y pueblos que conforman el Ecuador. Reconoce el derecho de las nacionalidades a su territorio, autonomía política, administrativa interna, es decir, a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico para garantizar el desarrollo de su identidad cultural y política y por ende, el desarrollo integral del Estado plurinacional; mientras que la Interculturalidad posibilita el diálogo, la interrelación y el encuentro creativo y equitativo entre los diversos saberes, prácticas, valores y principios.

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 de salud de las personas con templadas en los grupos de atención prioritaria.

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.”

Por otro lado y alineadas a estas Disposiciones, están los artículos 261.5 y 303 de la Constitución de la República, los cuales se relacionan a la Política Monetaria, que también es de competencia exclusiva del Ejecutivo. Dichos artículos -respectivamente-, disponen que “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.”, y “La formulación de las políticas

monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. [...] La ejecución de la política crediticia y financiera también se ejercerá a través de 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 determina que en el Proyecto de Ley

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones
- No se 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 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 que es el instrumento técnico del gobierno nacional que establece la orientación y el accionar estratégico del sector público.

En este contexto, el “Proyecto de Ley Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano”, podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: **3)** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; **6)** Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; **8)** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; **13)** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; **14)** Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo

sostenible; y, **17)** Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

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 el siguiente objetivo: **1)** Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda y bienestar social; **7)** Precautelar el uso responsable de los recursos naturales con un entorno ambientalmente sostenible; y, **9)** Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente y orientado al bienestar social.

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.¹⁵ (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:

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

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).	CUMPLE

5.2 La denominación del presente Proyecto de Ley es correcta, toda vez que se encasilla en el número 2 del Artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador.

5.3 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, Ley¹⁶ 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”.¹⁷ **3)** Se recomienda no dejar frases incompletas como: “ (...) la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación resalta la importancia de promover y regular las actividades deportivas y recreativa asegurando(...)”de manera que se pueda entender la idea planteada. **4)** Las palabras extranjeras aún no adaptadas al español deben escribirse con cursiva para marcar su carácter foráneo.

5.4 En el marco de lo que describe el Artículo 6, letra C del Reglamento de Técnica Legislativa un proyecto de ley debe contener suficientes exposiciones de motivos

¹⁶ Proyecto de Ley.

¹⁷<https://www.udep.edu.pe/castellanoactual/duda-resuelta-uso-del-yo/#:~:text=El%20Diccionario%20panhisp%C3%A1nico%20de%20dudas,de%20manera%20conjunta%20o%20equivalente.>

en los que especifique las razones, fundamentos **fáticos y técnicos que determinan la necesidad de adoptar la regulación propuesta.**

Se recomienda que en el proceso de elaboración de la norma la Exposición de Motivos se adecue al espíritu e intención legislativa de manera que justifiquen la necesidad de crear, incluir, reformar, modificar, derogar el articulado. Estos fundamentos fácticos y técnicos permiten analizar la pertinencia de una regulación, puesto que, explicará la necesidad social o el problema al cual se pretende dar una solución normativa, se detallará también los objetivos y fines propuestos con este nuevo cuerpo normativo.

5.5 El Manual de Técnica Legislativa señala que los considerandos constituyen el preámbulo o parte expositiva de la Ley a cuyo articulado preceden, expresan la fundamentación jurídica y constitucional de aquella, sus antecedentes normativos y las razones para ser dictada. Y Por lo tanto, su sintaxis debe ser: En párrafos independientes que se inician con la partícula **“Que”** no debe escribirse coma (pese a la práctica que la incluye) y terminan en punto y coma (;)¹⁸.Debiendo el penúltimo considerando terminar con punto y coma seguido de la letra y finalmente agregar, (; y,).

5.6 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

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,

¹⁸ Manual de Técnica Legislativa (2014) pp.37-38.

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.

5.7 Se sugiere que no existan varios formatos utilizando dos puntos o punto y raya.¹⁹

5.8 La ley debe contener la regulación completa de su objeto material y evitar, en la medida de lo posible, la dispersión normativa, esto es la regulación parcial de una misma materia en varias leyes distintas, pues esto complica el ordenamiento y dificulta el conocimiento y localización de la normativa aplicable²⁰.

5.9 Se recomienda por razones sistémicas incluir en la Disposición Final contenidos claramente definidos. Por lo tanto, podrá tener cláusulas de salvaguardia, reglas de

¹⁹ Proyecto de Ley.

²⁰ Manual de Técnica Legislativa (2014) pp. 21.

entrada en vigencia entre otras. Para ejemplificar: “La presente Ley entrará en **vigor** a partir de su publicación en el Registro Oficial (...)”, Adicionando en la parte final la frase: Dado y suscrito en la sede la Asamblea Nacional ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, a los días del mes de de

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 número 1 y 136 de la Constitución de la República y los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se debe considerar, los criterios establecidos en el presente Informe;
- c) Se refiere a una sola materia;
- d) Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional;
- e) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- f) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

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

- a) **Calificar** el Proyecto de “Proyecto de Ley Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano”;
- b) **Unificar** de ser el caso con los proyectos de ley que tengan relación en el marco de la materia, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
- c) **Designar** para su trámite, a la **Comisión Especializada Permanente de Biodiversidad y Recursos Naturales** quien es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 6 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

F02V03-PRO-GSG-GDC-001

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 de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano”.

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:	Raúl Banchón Andrés Moyón
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

F02V03-PRO-GSG-GDC-001

ANEXO 1

EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano”
PROPONENTE	Asambleísta Patricio Benjamín Cisneros Granizo
FECHA DE PRESENTACIÓN	30 de julio de 2024
MATERIA	POLÍTICA AMBIENTAL
OBJETIVO DEL PROYECTO	Normar el impacto de las olas rompientes en el litoral ecuatoriano.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	El presente Proyecto de Ley contiene la expresión de motivos, veintitrés considerandos, doce artículos y una disposición final con lo que se plantea la creación de un cuerpo normativo que busca la protección ecológica de las olas y sus rompientes, reconociendo su rol crítico en el mantenimiento de la biodiversidad marina para su conservación, el de la pesca artesanal y la integridad de los ecosistemas costeros; todo ello en marcado en una participación y educación comunitaria que promueva una responsabilidad ambiental comprometida con el desarrollo sostenible y protección de recursos.
CONCLUSIONES	El “Proyecto de Ley Orgánica de Preservación y Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano”, sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 número 1 y 136 de la Constitución de la República y los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa concluye que: a) Dispone de iniciativa legislativa. b) Se debe considerar, los criterios establecidos en el presente Informe; c) Se refiere a una sola materia; d) Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; e) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y, f) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.
RECOMENDACIONES	Por lo tanto, se recomienda al Consejo de Administración Legislativa: a) Calificar el Proyecto de “Proyecto de Ley Orgánica de Preservación y

F02V03-PRO-GSG-GDC-001

	Prevención de Impacto de Olas Rompientes en el Litoral Ecuatoriano”, b) Unificar de ser el caso con los proyectos de ley que tengan relación en el marco de la materia, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Designar para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Biodiversidad y Recursos Naturales quien es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
--	---

Elaborado por: NFGY