



F02V03-PRO-GSG-GDC-001

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE

No.- 0326-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 20 de septiembre de 2024

Proponente: Asambleaísta Jaminton Intriago Alcívar

Nombre del Proyecto: Proyecto “Ley de Fomento a la Producción, Comercialización, Control de la Cadena Productiva e Incentivos para el Consumo del Plátano”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

El asambleísta Jaminton Intriago Alcívar, remite mediante Memorando Nro. 105-AN-JEIA-2024 de 09 de septiembre de 2024, con trámite Nro. 455753, al Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, ingeniero Henry Fabian Kronfle Kozhaya, el texto del Proyecto “Ley de Fomento a la Producción, Comercialización, Control de la Cadena Productiva e Incentivos para el Consumo del Plátano”, adjunto a los documentos, incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, y más requisitos, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y alcance con Memorando AN-IAJE-2024-0121-M, de 19 de septiembre de 2024.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2024-4090-M de 17 de septiembre de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad de 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, y remite el alcance presentado por el Asambleísta con Memorando Nro. AN-SG-2024-4120-M de 19 de septiembre de 2024.

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 Firmas: 18 Porcentaje: 13 %	(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia).	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	CUMPLE

Materia: Agropecuaria		
<p>Exposición de motivos, considerandos y articulado</p> <p>Contiene: exposición de motivos, veinte y ocho considerandos, cuarenta y tres artículos, siete disposiciones transitorias, y una disposición final.</p>	<p>(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)</p>	CUMPLE
<p>Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían</p>	<p>(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).</p>	CUMPLE
<p>Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas.</p>	<p>(Artículos 30, letra k; 55 y 56 de la LOFL)</p>	CUMPLE

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: **1.** Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; **2.** Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; **3.** Las que

regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, **4.** Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

El Proyecto de Ley presentado sería una ley de carácter Ordinaria. Con base a lo expuesto, el Proyecto “Ley de Fomento a la Producción, Comercialización, Control de la Cadena Productiva e Incentivos para el Consumo del Plátano”, busca impulsar la producción del plátano, Motivo **por el cual su denominación es correcta.**

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que esta propuesta de Ley, se refiere a materia Agropecuaria. En consecuencia, cumple con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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.

Una vez identificado el objeto normativo, es necesario conocerlo desde la parte expositiva que ha configurado el proponente. Ello, en vista de que la Exposición de Motivos es un requisito constitucional de la Propuesta Normativa, que nos permite comprender las **razones que justifican y sustentan la existencia de la norma propuesta**, conforme lo ha identificado la Corte Constitucional del Ecuador, esto sirve, de punto de partida para el debate legislativo.¹

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

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. Según la Sentencia Nro. 32-21-IN/21, en su parte importante manifiesta; **“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.

Es importante tomar en cuenta que la Corte 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 serán aplicadas”³.

En la Exposición de Motivos de la propuesta el Proponente manifiesta que, **“en el Ecuador desde el año 1910 se registran las primeras plantaciones de**

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

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

musáceas (banano, plátano), en el país, con gran potencial en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Esmeraldas, con variedades de (plátano, barraganete, dominico, orito, maqueño, entre otras), por lo que en la actualidad ahí la importancia de una política que apoye la cadena agro productiva especializada para impulsar la producción platanera nacional, ya que existen muchas diferencias, entre la producción bananera y platanera, que ha marcado en un nivel de desarrollo distinto, acentuado por la variedad, territorio, capacidad de escalamiento agroindustrial, y sobre todo por el apoyo diferenciado, ya que el plátano, esta poco desarrollado pues no tiene apoyo para la investigación pública y privada, además de no contar con productos financieros de líneas de crédito público, a diferencia de toda la infraestructura y apoyo que reciben los cultivos de banano, pese a que el plátano cuenta con alrededor de 12.000 productores identificados, que en su gran mayoría son productores de agricultura familiar, campesina y actores de la economía popular y solidaria. Es importante señalar que el consumo per cápita del plátano de la población ecuatoriana es de aproximadamente 40 kg/ persona/ año, además que el Ecuador se sitúa en el puesto trece de producción de plátano a escala mundial luego de Colombia y Guatemala.”

Con estos antecedentes el Proponente ve la necesidad de impulsar la producción del plátano, por medio de una ley exclusiva de manera que se genere recursos de su exportación, venta interna y valor agregado, de forma significativa para el erario nacional, y de manera que se controle su comercio y mercado internacional, fijando un precio mínimo de sustentación, controles, mecanismos y respeto en las transacciones comerciales, de forma que mantenga equilibrio en la producción y comercialización, generación de empleo directo e indirecto, como clave para el desarrollo nacional y su economía.

El Artículo 3, número 1 de la Carta Magna, señala como uno de los deberes primordiales del Estado es el de “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular **la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes**”. En este sentido para cumplir con esa finalidad el Estado ha dotado ciertas garantías, entre las cuales están las normativas, de política pública y las jurisdiccionales, en referencia a las garantías normativas, el **Artículo 84** señala “(...) La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa **tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y**

los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas, ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución. (...)” **énfasis añadido.**

Cabe señalar que la Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 66, números 2, 15, 26 y 27 al referirse a los derechos de libertad, reconoce y garantiza a las personas: “2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad y otros servicios sociales necesarios; **15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental;** 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas; y, 27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.

Del mismo modo el Artículo 275 ibidem establece que todos los sistemas que conforman el régimen de desarrollo (económicos, políticos, socio-culturales y ambientales) garantizan el buen vivir, y que toda organización del Estado y la actuación de los poderes públicos están al servicio de los ciudadanos y ciudadanas que habitan el Ecuador. **El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales**, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

La Constitución de la República, establece los objetivos de la política comercial, entre los que se incluye desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a

partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y que tendrá como objetivo evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados (Artículo 304, número 6). Además, se dispone la obligación estatal de promover las exportaciones ambientalmente responsables, con preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular, las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal.

El Artículo 319 ejusdem, reconoce diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras, las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas, en tal virtud alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional. La producción, en cualquiera de sus formas, se sujetará a principios y normas de calidad; sostenibilidad; productividad sistémica; valoración del trabajo; y eficiencia económica y social (Artículo 320) y al Estado le corresponde promover el acceso equitativo a los factores de producción, evitando la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, la redistribución y supresión de privilegios o desigualdades en el acceso a ellos.

El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos. Determina igualmente que el Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal, conforme lo dispone el Artículo 335 de la CRE.

Viteri y Tapia (2018) señalan que **la agricultura en el Ecuador es uno de los sectores más importantes en la economía ecuatoriana**, por la gran variedad de recursos naturales con la que cuenta, las aspiraciones de contar con una agricultura sustentable han crecido en muchos países en los últimos años de manera acelerada, y se prevé que esta esperanza se transforme en una necesidad urgente en los próximos años. Desde este contexto, Ecuador ha experimentado un rápido

crecimiento en la producción y exportación de musáceas (banano plátano) (Ortega, Noroña y Noroña, 2019).

En lo referente al cultivo de musáceas (banano plátano), se debe indicar que este producto tropical de gran importancia económica y de seguridad alimentaria en la región centroamericana y en Latinoamérica. Ya que es un fruto que se produce en las regiones de poco desarrollo industrial, y se comercializa en fresco y en menor escala, como producto procesado.

Se debe indicar que el cultivo del plátano se ha constituido en un renglón de gran importancia socioeconómica, **desde el punto de vista de seguridad alimentaria y generación de empleo; dado que también ha pertenecido a la economía campesina donde ha sido utilizado, fundamentalmente en la dieta alimenticia y como un cultivo capitalizador de dicha economía.**

En el país más de la mitad del área cultivada pertenece a pequeños productores. (Ramírez, 2013), cabe indicar que, desde el punto de vista socioeconómico, el plátano genera fuentes estables y transitorias de trabajo, además de proveer permanentemente de alimentos ricos en energía, a la mayoría de la población rural y urbana.

En los países miembros de FONTAGRO, la Alianza de países establecida para, financiar investigación e innovación científica y tecnológica en el sector agropecuario, del cual Ecuador es parte. La producción de banano y plátano es de gran importancia socioeconómica, como fuente básica alimenticia y como generador de empleo e ingresos para pequeños agricultores, generando 249.000 empleos directos (FAO). Sin embargo, la producción de banano y plátano por pequeños productores requiere fortalecer la competitividad de la cadena de valor. (Paz, 2013).

En este sentido, las especies cultivadas del género Musa, bananos y plátanos, **se encuentran entre los productos principales de consumo y relevancia alimentaria a nivel mundial después del arroz, el trigo y la leche.** Las áreas de producción, están ubicadas en más de 100 países en regiones tropicales, así como subtropicales y cubren aproximadamente 5,6 millones de hectáreas en Ecuador, Filipinas, Costa Rica, Colombia y Guatemala. En Ecuador, el banano se considera

la segunda principal exportación no petrolera, producto destinado principalmente al consumo de los hogares (Ascencio Moreno, et al., 2020).

La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente y será responsabilidad del Estado el establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción según el Artículo 281, número 5 de la Carta Magna.

Revisado el articulado de la propuesta de Ley, se observan posibles afectaciones o incompatibilidad con otras normas vigentes que deberían ajustarse para la aprobación de la norma propuesta:

Artículo 5.- Formalización, control y sanción, para los cultivadores de plátano en el país, en este artículo es importante tomar en cuenta que en la parte a observar manifiesta “toda propiedad que **cultive plátano en el territorio nacional**, en un plazo no mayor a un año deberá estar formalmente registrada ante la Autoridad Agraria Nacional, ...La Autoridad Agraria Nacional, reglamentara y sancionara a los cultivadores de plátano del país que incumplen con estas disposiciones” (énfasis añadido). Es importante señalar que de manera general se utiliza el término **cultive plátano**, esto podría poner en riesgo al ser mal aplicada esta disposición, por lo tanto, es importante modificar este artículo de manera que se diferencie los fines del cultivo, y para este caso debería ser únicamente cuando son para fines de comercialización a una gran escala, pues se podrían violentar derechos constitucionales de las personas.

Artículo 40.- Campaña de Promoción del plátano. – “(...) **El Estado, a través de sus ministerios e instituciones, lanzará una campaña nacional de promoción para difundir la riqueza gastronómica y los beneficios para la salud del plátano.** La campaña, tiene como objetivo principal aumentar la conciencia sobre la importancia del plátano en la dieta ecuatoriana y promover su consumo en todas sus formas y preparaciones.

La campaña se enfocará en promover el consumo de plátano en áreas desfavorecidas o con alto riesgo de desnutrición, donde es fundamental abordar las

necesidades nutricionales de la población. Además, se establecerán alianzas con empresas y organizaciones locales para fomentar la producción y distribución segura y accesible del plátano.

Esta iniciativa contribuirá a mejorar la imagen del plátano como un alimento saludable y rico en nutrientes, así como a aumentar el consumo de plátano en todas las edades y segmentos sociales. La campaña también busca fomentar la producción sostenible de plátanos y apoyar a los productores locales para garantizar la disponibilidad de este alimento prioritario en todo el país. (...)” **énfasis añadido**

En este artículo es importante tomar en cuenta lo que dispone el **COPLAFIP y la CRE** respecto del concepto, implementación de la Política Pública, como una facultad exclusiva del Ejecutivo, por lo tanto, se recomienda moderar este artículo respecto al término en el que se está disponiendo.

Disposición Transitoria Sexta. - “(...) En virtud de la presente Ley, el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador tiene un plazo no mayor a 90 días para presentar **ante la autoridad competente proyectos de ley reformativos y derogatorios** que aborden los temas que se opongan a las disposiciones establecidas en esta norma. Esta acción es fundamental para asegurar la coherencia y uniformidad en la legislación agropecuaria del país, evitando conflictos y contradicciones entre las normas existentes y las nuevas disposiciones establecidas en esta Ley. (...)”.

Es importante se aclare esta disposición de manera que se defina de manera correcta, cual es la Autoridad competente, que debe disponer las reformas necesarias, además que dentro de este proyecto **se debieron realizar las correspondientes Disposiciones Reformatorias y Derogatorias**, respecto a los cuerpos normativos vigentes, que en algunos artículos que disponen regulaciones sobre el plátano, como lo son: el Instructivo para Aplicar Reglamento a la Ley Comercial de Banano, la Ley para estimular y comercializar el Banano, el Reglamento a la Ley para Estimular y Comercializar el Banano, por lo que es muy necesario se tome en cuenta de manera que no se transgreda la seguridad jurídica por de dispersión normativa.

De las acotaciones anteriormente citadas y analizadas, el Proyecto de Ley, **CUMPLE** con los requisitos formales para efectos de calificación, desde el enfoque **TÉCNICO-JURÍDICO FORMAL**, establecidos en el Artículo 136 de la Constitución

de la República y artículos 54, número 1, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, sin embargo, es importante sean consideradas las observaciones realizadas al mismo.

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

Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes: En este punto es preciso mencionar que, en la Sección sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la CRE reconoce en su Artículo 45, la protección constitucional de la vida como valor constitucional en los siguientes términos: “Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción (...)”.

La Convención Americana de los Derechos del Niño/a en su Artículo 3 se refiere al Interés superior del Niño/a, su desarrollo se encuentra contenido en la Observación General 14, de donde se rescata que todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo y que corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo o en correspondencia con aquellos.

Así también, el Artículo 44 de la CRE, señala que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar,

social y comunitario de afectividad y seguridad. El Estado tiene la obligación de brindar atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Artículo 35, CRE)

En ese sentido, si bien es cierto que la Propuesta no afecta de forma directa a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se debe considerar que la naturaleza es el lugar donde se desarrolla la vida y constituye un patrimonio para las futuras generaciones por lo que es necesario que se observe y se garantice el acceso a los derechos plenos de este grupo prioritario, tomando siempre en cuenta su interés superior dentro del ordenamiento jurídico, procurando que en general no se perturbe su entorno en función de la economía ambiental.

Impacto de género de las normas sugeridas: La Convención Belem Do Pará para la Erradicación de las violencias contra las mujeres establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos. La Agenda 2030 por medio del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 de Igualdad de Género establece promover la protección social a niñas y mujeres. Estos compromisos internacionales determinan al Estado ecuatoriano, eliminar toda forma de discriminación o síntoma de violencia, propendiendo reforzar los derechos de todas las personas, y, resguardando la dignidad humana a través de enfoques diferenciales.

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

De la lectura al Proyecto de Ley, debe señalarse que no se han identificado disposiciones que afecten el desarrollo y potenciación del rol y capacidades de las mujeres y de la población GLBTIQ+.

Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria: El Artículo 35 de la Constitución

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.

La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas, en condición de doble vulnerabilidad.

En ese sentido, conforme el objeto normativo del Proyecto de Ley y las disposiciones configuradas, no existe un impacto negativo directo sobre las garantías y derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, conforme lo estipula el Artículo Constitucional mencionado.

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-jurídicos 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: j). 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 7 del Proyecto de Ley respecto de los beneficios para los productores platanero se establece al acceso a créditos productivos con intereses preferenciales a la más baja tasa, para que los productores puedan acceder a financiamiento para invertir en sus operaciones agrícolas.

Al respecto, es necesario que la Comisión Especializada Permanente en el caso de que el proyecto de ley sea aprobado por el CAL considere en su análisis que el Código Orgánico Monetario y Financiero en el Artículo 5 dispone que la formulación de las políticas y regulaciones en materia monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, así como de seguros y valores, es facultad privativa de la Función Ejecutiva y, ratifica, que tiene como objetivos de la política pública en estas materias los determinados en los artículos 284 y 302 de la Constitución de la República.

En este mismo sentido, el Artículo 14.1, números 1, 2, 9 y 25 del Código Orgánico Monetario y Financiero, respecto al ámbito de acción de la Junta de Política y Regulación Financiera establece que dicha institución es la encargada de formular las políticas crediticia, financiera; emitir las regulaciones que permitan mantener la integralidad, solidez, sostenibilidad y estabilidad de los sistemas financiero nacional, e incluso respecto a la regulación de las tasas de interés conforme a lo establecido en el Artículo 130 ibidem.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Junta de Política y Regulación Financiera expedirá las normas en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar las disposiciones legales; así como emitir el marco regulatorio no

prudencial para todas las entidades financieras y aplicar las disposiciones de este Código y resolver los casos no previstos en el mismo, en el ámbito de su competencia.

Por lo expuesto, el acceso a créditos con una tasa más baja, podría tener injerencia en las funciones y atribuciones de la Junta de Política y Regulación Financiera y que una reducción de las tasas de interés por debajo de los segmentos de crédito vigentes, podría generar un desequilibrio en la liquidez y rentabilidad de la banca pública.

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 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.

Este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030**:

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo;

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible; y;

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo del trabajo decente para todos.

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 Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP. Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los siguientes:

Objetivo 1: Precautelar el uso responsable de los recursos naturales con un entorno ambiental sostenible;

Objetivo 4: Estimular el sistema económico y de finanzas públicas para dinamizar la inversión y relaciones comerciales;

Objetivo 5: Fomentar de manera sustentable la producción mejorando los niveles de productividad;

Objetivo 6: Incentivar la generación del empleo digno; y;

Objetivo 8: Impulsar la conectividad como fuente de desarrollo y crecimiento económico y sostenible.

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; Artículos 30 letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	CUMPLE

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.

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 a 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 emiten las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

5.3 Se recomienda adecuar los artículos del Proyecto de Ley, conforme lo estipula el Artículo 6 del Reglamento de Técnica Legislativa, en su letra c.

5.4 Se recomienda se revise el Manual de Técnica Legislativa, en la parte dispositiva del **Título VI. PARTE FINAL DE LA LEY: Disposiciones**, para que en caso de que

se adecue el texto conforme las observaciones realizadas para que contenga disposiciones Reformatorias y Derogatorias.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Proyecto de “Ley de Fomento a la Producción, Comercialización, Control de la Cadena Productiva e Incentivos para el Consumo del Plátano” sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- Dispone de la iniciativa legislativa;
- Se refiere a una sola materia;
- Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

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;
- b) **Calificar**, El Proyecto de “Ley de Fomento a la Producción, Comercialización, Control de la Cadena Productiva e Incentivos para el Consumo del Plátano”;
- y,
- c) **Designar**, para su trámite a la Comisión Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, sobre la base del Artículo 21, número 7 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 de Fomento a la Producción, Comercialización, Control de la Cadena Productiva e Incentivos para el Consumo del Plátano”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO

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

Elaborado por:	Henry Borja
Análisis económico	Andrés Moyón
Revisión de composición formal del documento	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	Proyecto “Ley de Fomento a la Producción, Comercialización, Control de la Cadena Productiva e Incentivos para el Consumo del Plátano”
PROPONENTE	Asambleísta Jaminton Intriago Alcívar
FECHA DE PRESENTACIÓN	9 de septiembre del 2024 Alcance 19 de septiembre de 2024.
MATERIA	Agropecuaria
OBJETIVO DEL PROYECTO	Incorporar al ordenamiento jurídico, con un marco legal sólido y adecuado para fortalecer de manera independiente la producción del plátano, protegiendo la producción para fines internos y externos de manera que se industrialice a gran escala y de manera que contribuya al desarrollo del país generando fuentes de empleo, además de verificación de cumplimiento de obligaciones de los comercializadores y exportadores de banano, a la concesión de mecanismos de producción de beneficios financieros que permita a los pequeños y medianos productores competir en el mercado de manera más justa y equitativa, que cumplimiento estos objetivos se verían reflejados en el desarrollo equitativo adaptado a las diversas realidades del país.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: exposición de motivos, veinte y ocho considerandos, cuarenta y tres artículos, siete disposiciones transitorias, y una disposición final.</p> <p>El proponente ve la necesidad de impulsar la producción del plátano, por medio de una ley exclusiva de manera que se genere recursos de su exportación, venta interna y valor agregado, de forma significativa para el erario nacional, y de manera que se controle su comercio y mercado internacional, fijando un precio mínimo de sustentación controles, mecanismos y respeto en las transacciones comerciales, de forma que mantenga equilibrio en la producción y comercialización, generación de empleo directo e indirecto, como clave para el desarrollo nacional y su economía.</p>
CONCLUSIONES	<p>El Proyecto “Ley de Fomento a la Producción, Comercialización, Control de la Cadena Productiva e Incentivos para el Consumo del Plátano” sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134.1 y 136 de la Constitución de la República, artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con Iniciativa Legislativa; • Se refiere a una sola materia; • Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; • Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y, • Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se reformarían.
RECOMENDACIONES	<p>a) Considerar, los criterios y análisis establecidos en el Informe Técnico Jurídico No Vinculante emitido por la Unidad de Técnica Legislativa;</p> <p>b) Calificar, Proyecto “Ley de Fomento a la Producción, Comercialización, Control de la Cadena Productiva e Incentivos para el Consumo del Plátano”; y,</p> <p>c) Designar para su trámite, a la Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, sobre la base del Artículo 21, número 7 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>

Elaborado por: HABG