



F01v03-PRO-GLE-FDL-001
INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 0426-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 25 de noviembre de 2024

Proponente: Asambleaísta José Lenin Rogel Villacis

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la provincia de Galápagos”.

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

El día 13 de noviembre 2024 el asambleísta José Lenin Rogel Villacis, remite mediante Memorando Nro. AN-JLRV-2024-016-M, con Nro. de Trámite 458619, a la señorita Viviana Veloz Ramírez, Presidenta de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la provincia de Galápagos”. Adjunto al Proyecto de Ley, se 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 AN-SG-2024-5078-M, de fecha 18 de noviembre 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.

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 REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por el asambleísta José Lenin Rogel Villacis, con el respaldo de quince (15) asambleístas, que corresponde al 11 % de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en relación con el número de firmas de respaldo que una propuesta de ley debe tener.

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, 136 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. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

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 si el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la provincia de Galápagos”, cumple con las disposiciones constitucionales mencionadas. Al efecto y luego del análisis, se ha visto que la propuesta tiene errores de fondo y de forma, los mismos que se detallan en este informe y que imposibilitan que la propuesta sea tramitada.

El Proyecto de reforma de ley, no cuenta con exposición de motivos, además no tiene expresión clara en el articulado que se propone, pues es un artículo único, que a su vez contiene cinco (5) artículos innumerados. Además, que la propuesta normativa tiene un impacto presupuestario, ya que establece un Plan de Transición Energética progresivo con la finalidad de reemplazar generadores a combustibles fósiles a energías renovables alternativas como la solar, eólica, geotérmica, biocombustibles, etc., que iría de forma progresiva hasta el año 2050, sin tomar en cuenta que ya existe en la actualidad el Plan de Transición Energética para Galápagos, que fue aprobado en mayo de 2023, y sin considerar que el proyecto carece de fuente de financiamiento clara que permita al Ejecutivo cumplir con el Plan de Transición Energética contraviniendo el artículo 287 de la Constitución, pues las leyes que generen gasto público deben contar con una fuente de financiamiento, y esta va en concordancia con lo que dispone el artículo 74 numeral 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

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^{1[1]} cuyos rubros están definidos en el Presupuesto General del Estado aprobados por la Asamblea Nacional.

^{1[1]} El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

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.^{2[2]}

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 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 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.

Evidentemente que esta propuesta está enfocada al fortalecimiento de la Región Insular de Galápagos, fomentando el desarrollo por medio de la optimización de recursos, que con esta medida, se pretende asegurar no solo la sostenibilidad de la infraestructura energética, sino también el cumplimiento de un compromiso de inversión responsable, indispensable para el progreso y bienestar de la región, sin embargo no cumple con los requisitos constitucionales para su tramitación, por lo que recomendamos que, en caso de ser calificada la Propuesta de Ley, durante su tratamiento se considere este análisis para evitar la posible afectación al Artículo 135 de la Constitución y a futuras objeciones y acciones de inconstitucionalidad de la Ley Propuesta.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

El principio de unidad de materia está consagrado en el artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador, al prescribir que “Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia (...)”. Esta misma disposición se encuentra contemplada en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Este principio es esencial en la formación de una ley, pues para que se cumpla es necesario que la norma sea clara, coherente y que todos sus articulados guarden una relación entre sí.

^{2[2]} Sentencia N.º 002-11-SIN-CC. CASO N.º 0034-10-IN

De manera que, este principio busca delimitar la discusión de un proyecto de ley, de tal forma que el mismo sea razonable, así se da cumplimiento al Artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y a lo resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador, en **Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado**, que indica:

“Respecto de la intensidad con la que debe realizarse dicho examen de proporcionalidad, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que 'el juicio de constitucionalidad por presunta violación al principio de unidad de materia verificara la existencia de una relación de conexidad entre la norma cuestionada "(...) y la materia respectiva, haciendo un control de intensidad intermedia que garantice las competencias legislativas en la construcción de la norma, a la vez que resguarde el principio de unidad de materia legislativa'. Esta intensidad intermedia en el examen de proporcionalidad implica que, al analizar la conexidad entre todas las disposiciones de la ley demanda, esta Corte deberá cuidarse 'de no aplicar criterios tan laxos como para justificar cualquier tipo de conexidad, aun si esta no sea razonable', por lo que dicho principio 'solo resultaría vulnerando cuando un precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte'. Por todo esto, 'una concepción estricta del principio de unidad de materia no es constitucionalmente adecuada', sino una concepción intermedia (...)". Énfasis añadido

Esta misma Corte ha resuelto de manera reiterada que: **“el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte”** *Énfasis añadido*; y, en consecuencia se han rechazado acciones de inconstitucionalidad dirigidas contra leyes que abordan diversos temas en un solo cuerpo, asuntos tributarios, laborales y civiles en un mismo cuerpo legal.

Por lo que, el alcance del inciso quinto del Artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa debe adoptarse en ese mismo sentido, conforme a los precedentes jurisprudenciales que han desarrollado su alcance. Por tanto, procede plenamente el presente proyecto.

Bajo estas consideraciones, el proyecto de ley cumple con el principio de unidad de materia, pues en sus disposiciones se refieren a una sola temática.

Revisado el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia que es la **energética**. En consecuencia, en esa parte, **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.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la provincia de Galápagos”, No contiene Exposición de Motivos, contiene: veinte y tres (23) considerandos, un (1) artículo, No contiene disposiciones. Por lo tanto, **NO CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, no contiene la determinación clara y precisa de los artículos que se pretenden crear. En consecuencia, **NO CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

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.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la provincia de las Galápagos”, constituiría una norma de carácter Orgánica en razón de que su propuesta normativa pretende reformar una norma de igual jerarquía.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa	NO CUMPLE (Afectación al Artículo 135 de la Constitución)
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	NO CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	NO CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas.	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	CUMPLE

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.³

Es importante considerar lo dispuesto en el Artículo 340 de la Carta Magna que reconoce el derecho de la población a vivir en medio inclusivo y equitativo, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, **SUMAK KAWSAY**, articulado al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; respetando los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación, bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. También es importante recordar que el Artículo 66 de la norma ibidem, en su numeral dos, reconoce y garantiza el derecho a la vida digna, que asegure la salud, alimentación, nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso, ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios, todos estos preceptos concordantes, que además de reconocer que las personas y colectividades tienen derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

El Artículo 71 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), señala; La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios constitucionales establecidos dentro del marco jurídico. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, además tiene la obligación de promover el respeto a todos los elementos que forman los ecosistemas.

La Constitución de la República del Ecuador establece que la naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados, es por ello, que conjuntamente con el Artículo 274 que determina: “Los gobiernos autónomos

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley⁴.

A lo anteriormente dicho, es claro y necesario recordar que, en el diseño de las políticas públicas en sectores estratégicos, existe un gran debate sobre cómo se debe instrumentar una política, más allá del análisis o de la participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la industrialización de los recursos no renovables, por lo que es importante analizar de acuerdo con la Constitución en su Artículo 408, son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas. El estado buscara los mecanismos correctos de producción de manera que garantice el correcto uso de los recursos naturales, para que se permitan condiciones de vida con dignidad de sus habitantes, además de aprovechar y participar de los beneficios económicos como estado en un monto no inferior a la empresa que los explota.

Asimismo, el Artículo 277 de la CRE, dispone que el Estado Central tendrá como principios y deberes primordiales, para la consecución del Buen Vivir, garantizar los derechos de las personas, dirigiendo y planificando los procesos de desarrollo en materia de Recursos Naturales No Renovables, por medio de políticas públicas que controlen y sancionen los incumplimientos, para mantener y promover la producción de bienes y servicios, de tal manera que estas políticas públicas, coadyuven el impulso y desarrollo de las actividades de este sector mediante normas claras que promuevan el orden jurídico y cumplimiento de la ley de los denominados sectores estratégicos.

El proyecto de ley carece de exposición de motivos, su articulado es ambiguo, además que no cuenta con disposiciones, por lo que no existe justificación para su creación, sin embargo es notorio al analizar que en su artículo único se ha identificado incremento del gasto público, pues no existe una disposición clara en la que se manifieste cuáles serían las fuentes de financiamiento para la transición hasta el 2050 a energías alternativas, pues su digitalización, infraestructura y automatización demanda un fuerte gasto de inversión, además que el proponente no ha tomado en cuenta que actualmente ya existe en la Región Insular de Galápagos, el Plan de Transición Energética para Galápagos, que fue difundido por el Ministerio de Energía y Minas, el 11 de mayo de 2023, como política pública, también conocido como

⁴ Artículo 274 de la Constitución de la Republica del Ecuador

"Evolución Energética", que es una estrategia desarrollada por el gobierno central, con apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y que tiene como objetivo principal, transformar el sistema energético de las islas hacia un modelo sostenible, basado en energías renovables, de manera que se pueda reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, disminuyendo la dependencia de combustibles fósiles y preservando el ecosistema único de Galápagos, incorporando fuentes como la energía solar y eólica, con el objetivo de que las islas alcancen el 100% de generación renovable hasta el 2050, y que además entre otro de sus importantes objetivos, está el de fomentar una mayor participación de la mujer en el sector eléctrico de las islas y asegurar la sostenibilidad de la Región. El proyecto está enmarcado, en el cumplimiento del objetivo de Política Pública de Eficiencia Energética, que se refiere a optimizar el uso y consumo energético en los sectores relacionados con la oferta y demanda de energía; y a la Política del Sector Eléctrico, encaminada a impulsar un modelo de desarrollo energético con tecnologías limpias, alternativas y ambientalmente amigables.

Al respecto La Corte Constitucional, en su **sentencia No 54- 17-IN/22** señala que “la claridad, debe considerarse que esta 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. Como ha sostenido esta Corte, es 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”, por lo tanto, el Proyecto de Ley no guardaría la suficiente coherencia con el sentido constitucional del alcance del derecho a la seguridad jurídica.

Por todas las acotaciones anteriormente citadas y analizadas, el Proyecto de Ley, **NO CUMPLE** con los requisitos formales para efectos de calificación, desde el enfoque Técnico-Jurídico formal, pues con este proyecto se estaría generando impacto económico con su implementación, por lo que se estaría transgrediendo a lo que dispone la Constitución de la Republica en sus Artículos 135 y 136, pues los proyectos de ley en los que se intervengan a la Política Fiscal y Tributaria o generen gasto público, son de iniciativa exclusiva y absoluta del Ejecutivo, como es el caso de propuesta de reforma de ley; y, por otra parte carece del requisito constitucional de la exposición de motivos y de un artículo claro sobre de lo que se reforma o derogaría

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los

derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley no refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, no afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la Provincia de Galápagos”, tiene como finalidad de crear una norma, que impulse nuevas fuentes de energía para la Región Insular de Galápagos.

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 Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

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.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la Provincia de Galápagos”, se concluye que 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.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido no establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Ni genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

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

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.

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

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

El Artículo 1 del proyecto de ley que agrega el Título VI sobre la Gestión de Fuentes Energéticas Renovables No Convencionales establece un Plan de Transición Energética con el objetivo de reemplazar progresivamente los generadores a combustibles fósiles por energías renovables como solar, eólica, geotérmica y biocombustibles, con una meta establecida para 2050. Este plan promueve

inversiones sostenibles que respeten los ecosistemas locales, priorizando la infraestructura energética en áreas ya intervenidas. Además, se enfoca en la creación de empleo local, ofreciendo programas de capacitación técnica en energías renovables y sistemas híbridos. También fomenta la movilidad eléctrica y la eficiencia energética, aplicando reglamentos tanto para usuarios residenciales como para los procesos productivos.

En cuanto al rol del Estado, el proyecto asigna la responsabilidad de la planificación y ejecución de la transición energética mediante el diseño de políticas públicas adecuadas, el financiamiento de proyectos e incentivos que faciliten la implementación. Para garantizar la sostenibilidad de los proyectos, se ha propuesto la creación de una Mesa Técnica de Energía y un sistema de monitoreo ambiental, que supervisen el cumplimiento de las normativas de protección de los ecosistemas. Además, el Estado garantiza la contratación de mano de obra local, fomenta la capacitación y regula los proyectos energéticos para que se ajusten a los estándares de sostenibilidad y conservación exigidos por la ley.

Actualmente, se encuentra en vigencia el Plan de Transición Energética para Galápagos, con un horizonte hasta 2050, aprobado en mayo de 2023. Este plan es una herramienta clave para mitigar el cambio climático, promover un desarrollo sustentable y sostenible en el Archipiélago, estimular una mayor participación de la mujer, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y el uso de combustibles fósiles, al tiempo que impulsa el uso de energías limpias y fomenta la eficiencia energética. El valor estimado de las inversiones necesarias para implementar este plan asciende a un total de USD \$146.667.372 millones de dólares calculado en dólares de diciembre de 2022.

El mismo documento también establece que, dentro del marco general de asistencia técnica entre el Ministerio de Energía y Minas y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se ha planeado incorporar dentro de las convocatorias del Ministerio de Energía y Minas de Ecuador las necesidades específicas de generación y almacenamiento para las islas de Santa Cruz-Baltra y San Cristóbal. De manera similar, se espera contar con la vinculación, a través de una mesa técnica, de donantes bilaterales y multilaterales que, mediante sus ventanillas de asistencia técnica no reembolsable y financiamiento climático, apoyen los proyectos de Floreana e Isabela para que sean 100% renovables.

No obstante, cabe señalar que el proyecto de ley carece de una fuente de financiamiento clara que permita al Estado cumplir con lo estipulado en el Plan de Transición Energética. Esta falta de previsión financiera contraviene lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución de la República, el cual establece que las leyes que

generen gasto público deben prever una fuente de financiamiento adecuada. Esta obligación se encuentra en concordancia con lo señalado en el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Por lo tanto, si las instituciones del Estado y la Empresa de Energía Eléctrica de las Galápagos (ELECGALÁPAGOS) no disponen de los recursos necesarios dentro de sus presupuestos, sin afectar las funciones esenciales ya establecidas en la Constitución y la ley, el proyecto de ley podría no ser aplicable. En su defecto, podría generar un incremento en el gasto público.

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 Orgánica del Servicio Público de Energía Electrónica para Impulsar la Transición a fuentes Energéticas y energías Renovables no Convencionales en la Provincia de las Galápagos”:

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

4.8 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.

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la provincia de Galápagos” podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030:

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las edades;

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos;

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

Objetivo 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 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, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el siguiente objetivo: **Objetivo 5:** Fomentar de manera sustentable la producción mejorando los niveles de productividad; y,

Objetivo 7: Precautelar el uso responsable de los recursos naturales con un entorno ambiental 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.⁵ (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención de la o el legislador, 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 Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

5.1 En el articulado del Proyecto de Ley propuesto se recomienda adecuar el texto del proyecto de ley, conforme lo disponen, los numerales de las letras c, d, e del Artículo 6, 7, 12, 20 y el Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa, y las forma que dispone contenga según el Manual de Técnica Legislativa.

5.2 Se recomienda adecuar conforme el Manual de Técnica Legislativa, incluir disposiciones, ya que el proyecto carece de las mismas, ya que es importante la importancia que al menos tiene la **Disposición Final**, en el sentido de la entrada en vigencia de la ley, que en este caso no cuenta con la misma.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la Provincia de Galápagos”, **No Cumple** con los requisitos formales establecidos en los Artículos 135 y 136 de la Constitución de la República, ya que no tiene exposición de motivos; y la expresión clara de los artículos que incluyen o se reformarían, además que a criterio de esta Unidad, la Propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público, en consecuencia, afecta 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, transgrediendo los requisitos Constitucionales mencionados y los artículos 54 número 2 y 56 número 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

- a) **Considerar**, los criterios establecidos en el presente Informe; y,
- b) **No Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la provincia de Galápagos”.

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

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de

Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la provincia de Galápagos”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
**GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO**

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

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

ANEXO 1 EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la provincia de Galápagos”
PROPONENTE	Asambleísta José Lenin Rogel Villacis
FECHA DE PRESENTACIÓN	13 de noviembre del 2024
MATERIA	Energética
OBJETIVO DEL PROYECTO	El Proyecto busca regular mediante un marco legal, el uso de energías alternativas renovables no convencionales para la Región Insular de Galápagos, proyecto que se desarrollará hasta el año 2050.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	Contiene: veinte y tres (23) considerandos, un (1) artículo, El Proyecto de Ley Reformatoria, a largo plazo busca implementar un plan que cambie la matriz energética de la Provincia de Galápagos, de manera progresiva por energías limpias como la solar, eólica, biocombustible, geotérmica, promocionando y ejecutando inversiones sostenibles.
CONCLUSIONES	El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la provincia de Galápagos”, No Cumple con los requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República, ya que no tiene exposición de motivos; y la expresión clara de los artículos que incluyen o se reformarían, además que a criterio de esta Unidad, la Propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público, en consecuencia, afecta 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, transgrediendo los requisitos Constitucionales mencionados y los artículos 54 número 2 y 56 número 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

RECOMENDACIONES	<p>a) Considerar, los criterios establecidos en el presente Informe; y,</p> <p>b) No Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la transición a Fuentes Energéticas y Energías renovables no convencionales en la Provincia de Galápagos”.</p>
------------------------	---

Elaborado por: HABG