

**F01v03-PRO-GLE-FDL-001**  
**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE**  
**No.- 049-INV-UTL-AN-2025**  
Quito, D.M., 11 de marzo de 2025

**Proponente:** Asambleaísta Leonardo Renato Berrezueta Carrión

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador”

## **I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

Con fecha 27 de febrero de 2025 el asambleísta Leonardo Renato Berrezueta Carrión remite a la asambleísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Presidenta de la Asamblea Nacional, el Memorando Nro. AN-BCLR-2025-0020-M, mismo que contiene el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador”; 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-2025-0785-M, con fecha 05 de marzo de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y de manera independiente se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

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

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

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

#### 3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por el asambleísta Leonardo Renato Berrezueta Carrión, con el respaldo de **catorce** asambleístas, que corresponde al 10 % 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.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde al asambleísta Leonardo Renato Berrezueta Carrión, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### 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.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **Laboral** 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.

#### 3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador”; contiene: Exposición de Motivos, quince considerandos, dieciséis artículos y una disposición general, una disposición transitoria y una disposición final. Por lo tanto, 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 vigentes que se van a reformar o derogar. 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.

La Constitución de la República en su Artículo 136 determina que: “**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.**” (Énfasis añadido)

Asimismo, la Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 56 en lo pertinente estipula que: “*El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos: 2. Que contenga suficiente exposición de motivos, considerandos y articulado; 3. Que contenga el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían (...)*” (Énfasis añadido)

En cuanto al Reglamento de Técnica de Legislativa en su Artículo 6 “Requisitos constitucionales y legales” determina que, para que el proyecto sea tramitado deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es decir: “**e) Tener la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.**-Consiste en la determinación clara y precisa del artículo vigente que se va a reformar, derogar o interpretar. Cuando la Ley es derogatoria, reformatoria o interpretativa el artículo debe corresponder y ajustarse a la forma establecida en la Ley vigente. Los artículos deben seguir un orden secuencial.”

Con base a lo mencionado el articulado del Proyecto de Ley no cuenta con la disposición clara de la norma que se pretende reformar debido a que no existe exactitud en la disposición del precepto para modificar de la ley en vigor. Por consiguiente, el Proyecto de Ley no cumple con lo determinado en los artículos 136

de la Constitución; 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, 6, letra e) del Reglamento de Técnica 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; 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 de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador”, debería constituirse como una norma de carácter **ORDINARIO**, debido a que no se subsume en ninguno de los cuatro preceptos antes mencionados y reforma una ley de la misma categoría jerárquica. Por lo tanto, su denominación es incorrecta.

### 3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

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

## IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

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

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los

Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, la Propuesta Normativa tienen como finalidad asegurar que los comités de empresas, asociaciones, sindicatos, confederaciones, y cualquier otra forma de organización de las y los trabajadores en Ecuador sean indispensables y puedan seguir cumpliendo el rol esencial en la defensa de los derechos de las y los trabajadores. Esta reforma no solo debe apuntar a resolver los problemas actuales, sino también a preparar a las organizaciones sindicales, comités de empresas, asociaciones, sindicatos, confederaciones, para enfrentar los desafíos futuros, en un entorno de mayor transparencia, participación democrática y estabilidad financiera. La aprobación de estas reformas fortalecerá el movimiento sindical en Ecuador, promoviendo un diálogo social más equitativo y efectivo para el bienestar de toda la sociedad.

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 (...)*”<sup>1</sup>.

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*

---

<sup>1</sup>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

***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”<sup>2</sup>.

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se indica que la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador norma los principios y mecanismos para el financiamiento de las organizaciones sindicales, reconociendo su papel fundamental en la defensa de los derechos de los trabajadores y en el fortalecimiento del diálogo social. Sin embargo, es una ley vigente desde el año 1984 que necesita una actualización; evidentemente con el transcurso del tiempo, han surgido diversas circunstancias y desafíos que hacen necesaria una revisión y reforma de esta Ley, con el fin de fortalecer el marco jurídico y de control que rige el financiamiento de las centrales sindicales para de esta manera garantizar su funcionamiento cumpliendo esencialmente con los principios de transparencia, eficiencia y equidad.

Así también, la reforma establece los procedimientos obligatorios para que las centrales sindicales, comités de empresas, asociaciones, sindicatos, confederaciones, y otras asociaciones publiquen periódicamente informes financieros detallados y accesibles. Estos informes incluyen información sobre ingresos, egresos, salarios de dirigentes, gastos operativos y cualquier otro tipo de erogación de fondos. Además, se debe garantizar que estos informes sean redactados de manera comprensible para todos los miembros, independientemente de su nivel de educación financiera.

Indica además que, la reforma de esta Ley busca garantizar procesos más inclusivos y participativos en la administración, toma de decisiones sobre el financiamiento y administración de los recursos permitirá que las organizaciones

---

<sup>2</sup>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.

sindicales reflejen de manera más justa y transparente los intereses y necesidades de todos sus miembros.

Al analizar el articulado se observa que no contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar; es así que, el Proyecto de Ley no cuenta con una disposición lo suficientemente clara que garantice la seguridad jurídica al establecer:

### **“CAPÍTULO 1: DEFINICIONES, OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN.**

*Artículo 1.- Definiciones: Para efectos de esta ley, se entenderá por:*

**Centrales Sindicales:** *Son organizaciones conformadas por sindicatos, federaciones o confederaciones de trabajadores, legalmente constituidas y reconocidas en el territorio ecuatoriano por el ente rector encargado cuyo fin es la defensa y promoción de los intereses laborales y sociales de sus afiliados.*

**Financiamiento Sindical:** *Conjunto de recursos económicos obtenidos por las centrales sindicales, asociaciones, sindicatos, comité de empresa y cualquier otra organización de trabajadores a través de las aportaciones de sus afiliados, donaciones, contribuciones voluntarias, así como de cualquier otra fuente legal.*

**Transparencia:** *Proceso mediante el cual se garantiza la visibilidad, accesibilidad y claridad de la información relativa a la gestión y uso de los recursos financieros de las centrales sindicales, sindicatos, comité de empresas, asociaciones y cualquier otra forma de organización de los trabajadores.*

**Rendición de Cuentas:** *Obligación que tienen todas las organizaciones de trabajadores de informar, justificar y asumir la responsabilidad sobre el uso y destino de los recursos financieros recibidos.*

**Auditoría:** *Examen sistemático y profesional de las cuentas y operaciones financieras de las centrales sindicales, sindicatos, comité de empresas, asociaciones y cualquier otra forma de organización de los trabajadores con el fin de verificar la corrección y legalidad de su gestión económica”.*

Bajo esta premisa se puede afirmar que para tener certeza en el derecho y seguridad jurídica es necesario el empleo de una depurada técnica legislativa dentro del proceso de elaboración de la norma; toda vez que, una legislación

confusa, oscura e incompleta dificulta su aplicación además que socava la certeza del derecho y la confianza de las y los ciudadanos desembocando en una justicia empañada y arbitraria que pueda generar un efecto totalmente adverso a la intención legislativa. Esto debe ser aclarado para garantizar la seguridad jurídica que es:

*“(...)un valor estrechamente ligado a los Estado de Derecho que se concreta en exigencias objetivas de: corrección estructural (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y corrección funcional (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación). Junto a esa dimensión objetiva la seguridad jurídica se presenta, en su acepción subjetiva encarnada por la certeza del Derecho, como la proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva”<sup>3</sup>.*

Un parámetro fundamental que no se pueden descuidar dentro de la elaboración de un proyecto de Ley se refiere a la **seguridad jurídica** misma que sin pretensión de exhaustividad, ni de trazar categorías necesariamente excluyentes esboza un panorama de los principales sentidos en los que comúnmente se habla de problemas de indeterminación del derecho. La seguridad jurídica es la certeza del derecho, es decir, una exigencia que afecta directamente a la redacción y elaboración normativa. Y se estructura en el marco de la previsibilidad en los efectos de la aplicación de las normas por parte de los poderes públicos. En otras palabras, ésta permite tener una expectativa razonablemente fundada sobre las consecuencias jurídicas de los actos. En donde la producción normativa debe respetar los principios de publicidad de las normas, legalidad, irretroactividad, claridad y jerarquía normativa.

Su publicación oficial es esencial para que las y los destinatarios las conozcan y, además, garantiza que han sido aprobadas de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos. Siendo la seguridad jurídica la encargada de mantener la certeza y previsibilidad del derecho y generar la confianza legítima. Una manifestación de ello es el principio de confianza legítima<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Pérez, A. (2000), La Seguridad Jurídica: Una Garantía del Derecho y la Justicia, pp. 25-28

<sup>4</sup> Garrote, M. (2021), La seguridad jurídica: ¿qué es y para qué sirve?

Al analizar el articulado del Proyecto de Ley se observa que no existe una disposición de reformar, sustituir o modificar los artículos propuestos. Por lo tanto, se sugiere considerar este ejemplo para garantizar la seguridad jurídica.

El Proyecto de Ley debería contener la expresión clara del articulado que se reformaría o derogaría de la Ley de Financiamiento de las Centrales Sindicales, conforme el ejemplo mencionado a continuación:

**Artículo 1.- Sustitúyase el Artículo 1 de la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales por el siguiente texto:**

“ **Artículo 1.- Definiciones:** Para efectos de esta ley, se entenderá por:

**Centrales Sindicales:** Son organizaciones conformadas por sindicatos, federaciones o confederaciones de trabajadores, legalmente constituidas y reconocidas en el territorio ecuatoriano por el ente rector encargado cuyo fin es la defensa y promoción de los intereses laborales y sociales de sus afiliados.

**Financiamiento Sindical:** Conjunto de recursos económicos obtenidos por las centrales sindicales, asociaciones, sindicatos, comité de empresa y cualquier otra organización de trabajadores a través de las aportaciones de sus afiliados, donaciones, contribuciones voluntarias, así como de cualquier otra fuente legal.

**Transparencia:** Proceso mediante el cual se garantiza la visibilidad, accesibilidad y claridad de la información relativa a la gestión y uso de los recursos financieros de las centrales sindicales, sindicatos, comité de empresas, asociaciones y cualquier otra forma de organización de los trabajadores.

**Rendición de Cuentas:** Obligación que tienen todas las organizaciones de trabajadores de informar, justificar y asumir la responsabilidad sobre el uso y destino de los recursos financieros recibidos.

**Auditoría:** Examen sistemático y profesional de las cuentas y operaciones financieras de las centrales sindicales, sindicatos, comité de empresas, asociaciones y cualquier otra forma de organización de los trabajadores con el fin de verificar la corrección y legalidad de su gestión económica”.

Además, se deberá observar lo dispuesto en el Reglamento de Técnica Legislativa en el Artículo, 6 letra e) que expresa: “Tener la expresión clara de los artículos que

con la nueva Ley se derogarían o se reformarían, consiste en la determinación clara y precisa del artículo vigente que se va a reformar, derogar o interpretar. Cuando la Ley es derogatoria, reformatoria o interpretativa el artículo debe corresponder y ajustarse a la forma establecida en la Ley vigente. Los artículos deben seguir un orden secuencial. Los artículos 24 y siguientes del Reglamento respecto a la acción legislativa manifiesta la reforma, derogación, interpretación, redacción para garantizar la seguridad jurídica.

#### **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 de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador” **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 de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador”, 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 Constitución.

#### **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 menos aún 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. No obstante, se deberá tener presente la participación de estos grupos en la toma de decisiones que puedan tener un impacto positivo o negativo respecto de sus derechos consagrados en la Constitución.

#### **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, por el contrario, pretende reforzar los derechos de las personas con discapacidad, como el derecho a la estabilidad laboral.

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

En relación con los informes técnicos no vinculantes de 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.

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 Reformatoria a la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador”:

- 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.

En este contexto, el objetivo del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador” podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: Objetivo 8, Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el 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, 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 Plan de Desarrollo para el nuevo Ecuador con los siguientes objetivos: Objetivo 6, Incentivar la generación de empleo digno. Objetivo 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.<sup>5</sup> (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:

**5.1** Se recomienda cuidar la redacción en el marco de lo que mandan los artículos 24 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la reforma de la ley, derogación, interpretación, redacción.

**5.2** Se sugiere que para dar seguridad jurídica se proceda a plantear de mejor manera las disposiciones reformativas observando lo dispuesto en el Reglamento de Técnica Legislativa y en el Manual de Técnica Legislativa.

**5.3** Los artículos propuestos deben observar lo dispuesto en el Artículo 6, letra d) del Reglamento de Técnica Legislativa que señala lo siguiente: *“El articulado constituye el conjunto o serie de artículos de una ley, es decir, las unidades normativas que se estructuran en el desarrollo del cuerpo normativo. Debe introducirse gráficamente con la palabra **“Artículo”, su número y su denominación**”*. (Énfasis añadido). Y mantener el formato en todo el documento.

**5.4** Se sugiere adecuar el título de la Propuesta Normativa por el siguiente: “Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales”

**5.5** Se sugiere adecuar la Disposición General conforme lo dispone el Artículo 22 del Reglamento de Técnica Legislativa, o en su defecto eliminarla.

**5.6** En la Disposición Transitoria del Proyecto de Ley se sugiere determinar de manera precisa y clara la autoridad competente que deberá realizar una reglamentación, así como sus competencias para que la misma sea pertinente. Además se sugiere tomar en cuenta que de acuerdo con el Artículo 147, número 13 de la Constitución la o el Presidente de la República tiene competencia para expedir reglamentos generales de las leyes vigentes, en tal sentido se sugiere aclarar que tipo de normativa secundaria se pretende expedir y la autoridad que deberá hacerlo,

---

<sup>5</sup>Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

con la finalidad de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas.

Finalmente, en la Disposición Transitoria del Proyecto de Ley se sugiere determinar que el plazo se contará una vez publicada la ley en el Registro Oficial y se sugiere cambiar la palabra “PRIMERA” por “ÚNICA”

5.7 En la Disposición Final del Proyecto de Ley se sugiere cambiar la palabra “PRIMERA” por “ÚNICA”.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador” sujeto a análisis, **NO CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, referente a contener 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 y análisis establecidos en el presente Informe; y,
- b) **No Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador”.

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 de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador”.

Atentamente,



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

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

Elaborado por:	Gabriela Cadena
Análisis económico y ODS:	Andrés Moyón.
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

## ANEXO 1

### EXTRACTO DEL PROYECTO

<b>NOMBRE PROYECTO</b>	<b>DEL</b> "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador"
<b>PROPONENTE</b>	Asambleísta Leonardo Renato Berrezueta Carrión
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN</b>	27 de febrero de 2025
<b>MATERIA</b>	Laboral
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO</b>	Establecer un marco normativo que regule el financiamiento, la transparencia, la rendición de cuentas, y la auditoría de los recursos económicos de las centrales sindicales, sindicatos, comité de empresas, asociaciones y cualquier otra forma de organización de los trabajadores con el propósito de garantizar un manejo responsable, ético y eficiente de dichos recursos en beneficio de sus afiliados.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>	<p>El Proyecto de Ley contiene: Exposición de Motivos, quince considerandos, dieciséis artículos reformativos, una disposición general, una disposición transitoria y una disposición final.</p> <p>El Proyecto de Ley tiene como objetivo establecer que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las definiciones de: Centrales Sindicales, Financiamiento Sindical, Transparencia, Rendición de Cuentas y Auditoría.</li> <li>- Las centrales sindicales, sindicatos, comité de empresas, asociaciones y cualquier otra forma de organización de los trabajadores podrán obtener recursos económicos a través de las siguientes fuentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Aportaciones de los afiliados, conforme a lo establecido en el Código de Trabajo y a los estatutos de cada central sindical, sindicatos, comité de empresas, asociaciones y cualquier otra forma de organización de los trabajadores.</li> <li>b) Contribuciones voluntarias de los trabajadores siempre que se justifique la necesidad.</li> <li>c) Ingresos derivados de actividades económicas lícitas que se realicen en el marco de sus objetivos estatutarios.</li> <li>d) Cualquier otra fuente de ingresos permitida por la ley.</li> </ul> </li> <li>- Los trabajadores que presten sus servicios en empresas o instituciones donde existan sindicatos, comités de empresa o asociaciones que se encuentren afiliadas a una o más confederaciones nacionales de trabajadores estarán obligados a aportar a dichas confederaciones una cuota equivalente al 0,5 % de su remuneración. Este aporte tendrá el carácter de obligatorio y se sumará a la contribución establecida de conformidad con la normativa vigente.</li> <li>- Los recursos provenientes de esta contribución, así como cualquier otro, estarán sujetos a auditoría anual por parte del Ministerio de Trabajo. Asimismo, centrales sindicales, sindicatos, comité de empresas, asociaciones las confederaciones nacionales de trabajadores y cualquier otra forma de organización de los trabajadores deberán rendir cuentas de manera pública a todos los miembros de los</li> </ul>

	<p>sindicatos, garantizando transparencia en la gestión y uso de los fondos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los empleadores del sector público y privado estarán obligados a descontar de las remuneraciones de los trabajadores el porcentaje establecido en el artículo anterior y a transferir dichos montos al representante legal del sindicato, comité de empresa o asociación correspondiente. Este pago se realizará mediante transferencia, depósito o cualquier otro medio del cual se lleve el control correspondiente, garantizando así la correcta administración de los recursos. Estos fondos estarán sujetos a auditoría anual por parte del Ministerio de Trabajo, y las confederaciones nacionales de trabajadores deberán rendir cuentas de manera pública a todos los miembros de los sindicatos, asegurando transparencia en su gestión y uso.</li> <li>- Se prohíbe el financiamiento de las centrales sindicales, sindicatos, comité de empresas, asociaciones y cualquier otra forma de organización de los trabajadores con recursos provenientes de fondos públicos, salvo en los casos que la ley lo permita expresamente y bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>- Las centrales sindicales, sindicatos, comité de empresas, asociaciones y cualquier otra forma de organización de los trabajadores deberán compartir con todos los miembros anualmente, en un formato accesible y comprensible, un informe detallado sobre la gestión de sus recursos financieros, que incluya: a) Un balance general de ingresos y egresos. b) Un estado de situación patrimonial. c) Detalle de las fuentes de financiamiento y el destino de los recursos. d) Informes sobre actividades financiadas con dichos recursos. Esta información además será presentada el Ministerio de Trabajo de manera anual.</li> <li>- Las centrales sindicales, sindicatos, comité de empresas, asociaciones y cualquier otra forma de organización de los trabajadores están obligadas a contratar anualmente auditorías externas realizadas por firmas auditoras debidamente registradas y acreditadas. El informe de auditoría deberá ser presentado junto con los informes financieros a la autoridad competente y publicado en la página web de la central.</li> </ul>
<b>CONCLUSIONES</b>	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador” sujeto a análisis, <b>NO CUMPLE</b> con los requisitos formales establecidos en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, referente a contener la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</p>
<b>RECOMENDACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>a) Considerar</b> los criterios y análisis establecidos en el presente Informe; y,</li> <li><b>b) No Calificar</b> el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Financiamiento de Centrales Sindicales en Ecuador”.</li> </ul>

Elaborado por: Gabriela Cadena