

## **INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE**

**No.- 097-INV-UTL-AN-2025**

Quito, D.M., 13 de mayo de 2025

**Proponente:** Asambleísta Viviana Zambrano González

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras”

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

Con fecha 23 de abril de 2025, la asambleísta Viviana Zambrano González, remite mediante Memorando Nro. AN-ZGVJ-2025-0011-M, con número de trámite 464275, dirigido a la señorita Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Presidenta de la Asamblea Nacional el “Proyecto de Ley para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras”, y 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 Nro. AN-SG-2025-1739-M de fecha 28 de abril 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 LOS REQUISITOS

#### 3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la asambleísta Viviana Zambrano González, con el respaldo de 20 asambleístas, que corresponde al 15 % 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.

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

**“Art. 135.-** Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

**Art. 301.-** Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”

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

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 en la implementación del Plan Nacional de

Desarrollo cuyos rubros están definidos en el Presupuesto General del Estado aprobados por la Asamblea Nacional.

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

Es en virtud de estos deberes encomendados a la o el Presidente de la República, que el constituyente ha determinado que sea solo él o ella, quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes 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.

De acuerdo con el análisis técnico - económico, en el Proyecto de Ley se identifica incremento del gasto público en razón que al analizar el Capítulo IV Instrumentos de Gestión y Financiación se dispone la implementación de sistemas de monitoreo, planes de manejo y más actividades para la conservación de las pampas, en donde el estado deberá asignar los recursos suficientes para toda esta gestión.

En este contexto, también es importante puntualizar, que todas estas acciones contempladas en el proyecto de ley, además de requerir de una disponibilidad presupuestaria, también deberían incluir ya un plan de manejo, pues esta medida sin la debida planificación incidiría en un aumento del gasto público, por lo que su viabilidad debe ser evaluada dentro del marco de sostenibilidad fiscal y la disponibilidad presupuestaria.

Por lo tanto, dichos desembolsos económicos impactarán en un incremento del gasto público, debido a que se requerirán recursos presupuestarios que actualmente no están contemplados. Lo dicho en razón de evaluar la viabilidad financiera de la implementación de estas disposiciones. En este contexto, se debería revisar si se cuentan con los recursos económicos suficientes para asumir las nuevas atribuciones contempladas en el proyecto de ley. Esto es crucial para evitar que la asignación de fondos a estas nuevas responsabilidades afecte el cumplimiento de otras obligaciones previamente determinadas en la Constitución y las leyes vigentes.

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, por lo tanto, se

recomienda 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 Propuesta normativa.

### **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: **Ambiental**. 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 para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras”, contiene: Exposición de Motivos, nueve (9) considerandos, dieciocho (18) artículos, una disposición general, 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, contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **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 para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras”, se constituye en una norma de carácter ordinaria. Por lo tanto, su denominación es la adecuada para la propuesta.

### 3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa	<b>NO CUMPLE</b> <b>(Afectación al Artículo 135 de la Constitución)</b>
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	<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>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	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

Con 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 y ecuatorianas, 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.<sup>1</sup>

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como 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, este 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>2</sup>

Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia No 54-17-IN/22 insiste en que uno de los requisitos es la competencia de las autoridades **y otro la claridad**, resolución constitucional que en su parte pertinente expresa:

*[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***

<sup>1</sup> Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, Quito, diciembre 2014, pág. 5.

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

**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**”.<sup>3</sup>

En el “Proyecto de Ley para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras”, la Proponente indica que:

*“Las pampas salineras son ecosistemas únicos y de alto valor ecológico que se encuentran en nuestra región. Son fundamentales para la biodiversidad y el equilibrio ambiental, ya que albergan una gran variedad de especies de flora y fauna adaptadas a condiciones específicas. Además, desempeñan un papel crucial en la regulación del ciclo del agua y la prevención de la erosión del suelo.*

*Un ejemplo de gestión exitosa es el programa “Sal de la Vida”, implementado en la comuna Las Gilces, parroquia Crucita, cantón Portoviejo. Esta iniciativa ha permitido la recuperación de los salares tradicionales, fomentando la cosecha de sal marina y el manejo sostenible de estos ecosistemas. Además, ha promovido la creación de productos innovadores, como sal con hierbas secas, y ha incentivado el turismo comunitario.*

*Las pampas salineras en Ecuador, tienen una relevancia significativa tanto en el ámbito económico como en el cultural y ambiental.*

*Las Pampas Salineras de San Clemente, en la provincia de Manabí, son un ecosistema frágil y singular que representa un patrimonio natural y cultural invaluable para el Ecuador. Estas pampas, tradicionalmente utilizadas para la producción artesanal de sal, son testimonio de prácticas ancestrales que han perdurado por*

---

<sup>3</sup> Sentencia Constitucional N ° 54-17-IN/22 párrafo 53.

*generaciones y que reflejan la interacción armónica entre el ser humano y la naturaleza, sin embargo, aquellas ubicadas en la provincia de Manabí, sufren durante el invierno debido a varias razones ambientales. Durante la temporada de lluvias, que en esta región suele ser más intensa entre los meses de diciembre y abril, se presentan desafíos significativos para las salinas y los ecosistemas circundantes. Aquí algunos de los principales impactos del invierno en las pampas salineras:*

*Causas de la falta de recursos en las pampas salineras*

*1. Limitada inversión pública y privada*

*La falta de una priorización en políticas públicas para la conservación de las pampas salineras contribuye a que no se destinen los fondos necesarios para su protección. Además, la inversión privada en este sector es limitada, ya que las salinas artesanales no generan grandes ingresos comparados con otros sectores productivos.*

*2. Desconocimiento de su Valor Ecológico y Cultural*

*Aunque las pampas salineras tienen un valor ecológico y cultural significativo, no siempre se les reconoce en la planificación del desarrollo nacional y local. Esto lleva a que no se asignen recursos suficientes para su conservación y manejo sostenible.*

*3. Falta de Capacitación y Gestión Local*

*Las comunidades que dependen de las pampas salineras a menudo carecen de las herramientas necesarias para manejar los recursos de manera efectiva. La falta de capacitación en gestión sostenible de los ecosistemas y en administración de recursos limita su capacidad para acceder a fondos o aprovechar los beneficios de su producción.*

*4. Vulnerabilidad al Cambio Climático*

*Los efectos del cambio climático, como las inundaciones en invierno o la variabilidad en las precipitaciones, afectan la producción de sal y pueden aumentar los costos de operación. Esta vulnerabilidad es un obstáculo adicional para las comunidades, que carecen de recursos para implementar medidas de adaptación ante estos cambios.*

*Soluciones y medidas para superar la falta de recursos:*

*1. Asignación de Fondos Públicos y Privados*

*2. Implementación de Proyectos de Desarrollo Sostenible*

*3. Alianzas Internacionales y Cooperación*

*4. Fortalecimiento de la Participación Comunitaria*

*5. Educación Ambiental y Sensibilización*

*6. Desarrollo de Infraestructura para el Manejo de Recursos Hídricos*

*Se Establecerán las siguientes medidas de Protección:*

- 1. Delimitación y Zonificación del Área Protegida*
- 2. Prohibición de actividades extractivas y contaminantes*
- 3. Preservación de los saberes ancestrales*
- 4. Manejo sostenible de los recursos naturales*
- 5. Restauración Ecológica*
- 7. Vigilancia, monitoreo y control ambiental*
- 8. Ordenamiento territorial concentrado*
- 9. Promoción del Turismo comunitario y responsable*
- 10. Asignación de recursos y cooperación interinstitucional. (...)"*

En tal sentido, cabe indicar que la propuesta normativa pretende crear una ley ordinaria con dieciocho (18) artículos, con el objeto de que se garantice la biodiversidad, función ecológica, valor cultural y económico de estos ecosistemas, mediante un manejo adecuado, protección y uso sostenible de las actividades que se desarrollan en ellas, motivo por el cual, es necesario realizar las siguientes puntualizaciones constitucionales y doctrinarias respecto a fortalecer el respeto y la importancia de estos ecosistemas.

La Constitución de la República, reconoce los derechos de la naturaleza, estableciendo un marco legal en la protección ambiental, estos derechos se encuentran reconocidos en el Artículo 71, que incluyen el respeto a la existencia de la naturaleza, el mantenimiento de sus ciclos vitales, y el derecho a su restauración, además de declarar de interés público la conservación de la biodiversidad.

Los derechos de la naturaleza en Ecuador, fueron reconocidos en la Constitución del 2008, y fue la primera en el mundo en reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos, no solo como objeto de protección, ya que la Naturaleza, o Pachamama, tiene derechos propios que deben ser respetados, como lo son:

Respeto Integral de su Existencia, que garantiza la protección de la naturaleza en su totalidad, incluyendo sus componentes y procesos.

Mantenimiento y Regeneración de Ciclos Vitales, asegurando el equilibrio ecológico y la capacidad de la naturaleza para regenerarse.

Derecho a la Restauración, que permite la recuperación de ecosistemas dañados o degradados.

El Buen Vivir o "Sumak Kawsay", establecido como un fin primordial, que busca un desarrollo en armonía con la naturaleza, el mismo que implica un cambio en el

modelo de desarrollo, priorizando la sostenibilidad y la protección del medio ambiente, por medio de un marco legal innovador para la protección de la naturaleza, reconociéndola como sujeto de derechos y promoviendo un modelo de desarrollo sostenible, siendo importante el rol de la sociedad, ya que se encuentra íntimamente ligada a un cambio cultural para asegurar la efectiva aplicación de estos derechos y lograr un cambio con mayor respeto por la naturaleza..

La Corte Constitucional del Ecuador, ha desarrollado una importante jurisprudencia sobre los derechos de la naturaleza, reconocidos en la Constitución, interpretando y ampliando su alcance, y estableciendo la titularidad de derechos de la naturaleza en ecosistemas como bosques, ríos y animales, así como la obligación de reparación por su vulneración, como por ejemplo la Sentencia 1149-19-JP/21 (Caso Bosque Protector "Los Cedros", que declaró la vulneración de los derechos de la naturaleza en el bosque debido a una actividad minera. La Corte estableció la obligación de restaurar el bosque, implementando medidas de prevención y precaución, y garantizando la consulta ambiental. Las Sentencias 1185-20-JP/21 y 2167-21-EP/22 "Ríos Aquepi y Monjas", que consolidan la línea jurisprudencial sobre los ríos como sujetos de derechos, reconociendo su vulneración por contaminación y alteración de su curso.

La Sección III de la Constitución de la República del Ecuador, se refiere al patrimonio natural y a los ecosistemas, estableciendo la obligación del Estado en proteger y preservar estos recursos naturales, es importante que, al ser considerados como un tipo de ecosistemas, las pampas salineras, sean reconocidas por su importancia para la conservación de la biodiversidad y la regulación de los ciclos naturales, por lo que es importante tomar en cuenta lo que manifiesta el Capítulo IV del Código Orgánico del Ambiente (COAM), referente a Formaciones Vegetales Naturales, Páramos, Moretales, manglares, bosques, pues al ser el ente Rector el Ministerio de Ambiente Agua y Transición Ecológica (MAATE), que realiza la gestión ambiental de las pampas salineras, enfocándose en la protección de estos ecosistemas, promoción de su aprovechamiento sostenible, mediante estudios técnicos, para implementar medidas de conservación y regulación, coordinando con las comunidades locales y otros actores.

Sería importante que se proponga una reforma al COAM, de manera que se plasmen todas aquellas necesidades y planes necesarios, con la finalidad de que se tome con mayor importancia a los ecosistemas denominados "Pampas Salineras", pues debemos recordar que la propuesta normativa se basa en la creación de una ley ordinaria, la misma que no podrá prevalecer sobre un Código Orgánico, además que

la seguridad jurídica, implica certeza en el ordenamiento jurídico, se ve comprometida por la dispersión normativa que pretendan regular la misma materia, generando confusión y contradicción.

En esta propuesta de norma, al haber sido planteada mediante iniciativa legislativa, con su contenido contraviene a lo dispuesto en el Artículo 135 de la Constitución de la República, el mismo que establece que: “Sólo 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” (Énfasis agregado). Ya que en este caso lo que se propone en su Capítulo IV Instrumentos de Gestión y Financiación, no cuenta con una fuente de financiamiento identificada, pues este elemento resulta fundamental e indispensable para su implementación conforme al artículo 287 de la Constitución de la República que dispone “Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente (...)” ; y, a la Disposición General Segunda del COPLAFIP que indica que “Toda ley, decreto, acuerdo, resolución o cualquier otro instrumento legal o administrativo que comprometa recursos públicos, se aplicará únicamente si cuenta con una fuente de financiamiento respectiva (...)”; esto con el fin de salvaguardar la sostenibilidad fiscal y un manejo eficiente de los recursos que actualmente financian el Presupuesto General del Estado.

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, conforme lo determina el Artículo 84 de la Constitución de la República, de ahí que, 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. Por lo que la propuesta de reforma de ley debería alinearse a la norma constitucional citada en el párrafo anterior, por lo tanto es importante que el Consejo de Administración Legislativa (CAL), tome en cuenta todas las observaciones realizadas en este análisis.

Por todos los considerandos anteriormente citados y analizados, el Proyecto de Ley propuesto, **NO CUMPLE** con los requisitos formales desde el enfoque **Técnico-jurídico**, toda vez que existe afectación al Artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### **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 para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras”, **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 para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras”, 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 de la República del Ecuador.

#### **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. Tampoco 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.

Al analizar el Capítulo IV, en sus artículos 12, 13 y 14 del proyecto de ley, se dispone que cada área protegida deberá contar con un plan de manejo que establezca objetivos, estrategias y acciones específicas para su conservación, así como sistemas de monitoreo y seguimiento que permitan evaluar periódicamente el estado de conservación de las pampas salineras y adoptar medidas correctivas. Además, se establece que el Estado debe garantizar la asignación de recursos económicos suficientes para su implementación, fomentando la cooperación internacional y el apoyo del sector privado.

En este contexto, es necesario señalar que actualmente no existe el mencionado plan de manejo para cada área protegida, y su implementación demandará recursos adicionales y la definición de fuentes de financiamiento claras. Sin embargo, el proyecto de ley no establece de manera expresa una fuente específica de financiamiento que permita al Estado cumplir con lo dispuesto en la propuesta normativa. Se establece que las acciones previstas deberían ser asumidas con la programación presupuestaria vigente, la cual no contempla partidas específicas para financiar estas nuevas atribuciones y responsabilidades. Cabe resaltar que el presupuesto actual ya se encuentra comprometido en el cumplimiento de las competencias determinadas por la Constitución y las leyes vigentes, sin considerar las obligaciones derivadas de este nuevo marco normativo. Por lo tanto, a pesar de que se menciona la cooperación internacional y el apoyo del sector privado, en caso de no concretarse dichos recursos, le correspondería al Estado asumir directamente los costos.

Esto contraviene lo establecido en el Artículo 287 de la Constitución y el numeral 15 del Artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que disponen que toda norma que implique gasto público debe identificar su fuente de financiamiento y contar con el dictamen previo, obligatorio y vinculante del ente rector de las finanzas públicas, a fin de garantizar su viabilidad fiscal, sostenibilidad y coherencia con la planificación del Estado.

En conclusión, la implementación de planes de manejo y sistemas de seguimiento en cada área protegida, como lo establece el proyecto de ley, genera obligaciones adicionales para el Estado que implican gasto público. Al no definirse una fuente de financiamiento específica ni contemplarse en el presupuesto vigente, la propuesta incurre en responsabilidades económicas sin respaldo fiscal, lo que vulnera principios constitucionales y legales sobre sostenibilidad y planificación financiera.

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

- No 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.

En este contexto, el “Proyecto de Ley para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras”, podría estar relacionado con los siguientes **Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030** con el **Objetivo 2: Poner fin al hambre. Lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible**.

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 2024-2025** con los siguientes objetivos: **Objetivo 5:** Fomentar de manera sustentable la producción mejorando los niveles de productividad.

## V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

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.<sup>4</sup> (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

**5.1.** Se recomienda cuidar la escritura, prosodia y sintaxis en el marco de lo que mandan los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, lenguaje, estilo, gramática y ortografía, pues la correcta sintaxis ayuda a que las oraciones sean claras y comprensibles.

**5.2.** Se recomienda mejorar en la **EXPOSICION DE MOTIVOS** del Proyecto de Ley la redacción, y ortografía; así como mejorar la parte objetiva que impulsa la propuesta para su tratamiento, conforme lo establecen los artículos 12, 28 y 30 del Reglamento de Técnica Legislativa y 56 de la Ley de la Función Legislativa.

**5.3.** Se recomienda mejorar en los **CONSIDERANDOS** la redacción y ortografía siendo más ordenados y explícitos en la norma que respalda jurídicamente el proyecto de Ley y su sintaxis como la palabra “Que el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador...” por lo correcto que sería “Que el Artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador...”; esto de conformidad a lo establecido

---

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

en los artículos 12, 21, 28 y 32 del Reglamento de Técnica Legislativa y 56 de la Ley de la Función Legislativa.

**5.4.** Se recomienda mejorar en la **DISPOSICION GENERAL** la redacción y estructura, sugiriendo se coloque centrado el subtítulo “DISPOSICION GENERAL” con el texto “**Única**, de conformidad a lo establecido en los artículos 22, 28 y 30 del Reglamento de Técnica Legislativa.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras” sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los Artículos 134 y 136 de la Constitución de la República, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

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

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

- 1. Considerar**, los criterios y análisis establecidos en el presente Informe; y,
- 2. NO Calificar** el “Proyecto de Ley para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras”.

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

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto

del “Proyecto de Ley para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras”.

Atentamente,



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

Validar únicamente con FirmaEC

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

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	"Proyecto de Ley para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras "
<b>PROPONENTE</b>	Asambleísta Viviana Zambrano González
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN</b>	23 de abril del 2025
<b>MATERIA</b>	<b>Ambiental</b>
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO</b>	El objeto del proyecto, es el que se garantice la biodiversidad, función ecológica, valor cultural y económico, de estos ecosistemas denominados "Pampas Salineras", mediante un manejo adecuado, protección y uso sostenible de las actividades de extracción industrial que se desarrollan en ellas, fortaleciendo el respeto y la importancia de estos ecosistemas marítimos, incluyendo a los habitantes de estas zonas para generar fuentes de empleo, además de una potenciar el turismo como una fuente de ingresos para estas comunidades.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>	<p><b>Contiene:</b> Exposición de Motivos, nueve (9) considerandos, dieciocho (18) artículos, una disposición general, y una disposición final.</p> <p>Con la propuesta normativa se pretende:</p> <p>"Las pampas salineras son ecosistemas únicos y de alto valor ecológico que se encuentran en nuestra región. Son fundamentales para la biodiversidad y el equilibrio ambiental, ya que albergan una gran variedad de especies de flora y fauna adaptadas a condiciones específicas. Además, desempeñan un papel crucial en la regulación del ciclo del agua y la prevención de la erosión del suelo.</p> <p>Un ejemplo de gestión exitosa es el programa "Sal de la Vida", implementado en la comuna Las Gilces, parroquia Crucita, cantón Portoviejo. Esta iniciativa ha permitido la recuperación de los salares tradicionales, fomentando la cosecha de sal marina y el manejo sostenible de estos ecosistemas. Además, ha promovido la creación de productos innovadores, como sal con hierbas secas, y ha incentivado el turismo comunitario.</p>

Las pampas salineras en Ecuador, tienen una relevancia significativa tanto en el ámbito económico como en el cultural y ambiental.

Las Pampas Salineras de San Clemente, en la provincia de Manabí, son un ecosistema frágil y singular que representa un patrimonio natural y cultural invaluable para el Ecuador. Estas pampas, tradicionalmente utilizadas para la producción artesanal de sal, son testimonio de prácticas ancestrales que han perdurado por generaciones y que reflejan la interacción armónica entre el ser humano y la naturaleza, sin embargo, aquellas ubicadas en la provincia de Manabí, sufren durante el invierno debido a varias razones ambientales. Durante la temporada de lluvias, que en esta región suele ser más intensa entre los meses de diciembre y abril, se presentan desafíos significativos para las salinas y los ecosistemas circundantes. Aquí algunos de los principales impactos del invierno en las pampas salineras:

Causas de la falta de recursos en las pampas salineras

#### 1. Limitada inversión pública y privada

La falta de una priorización en políticas públicas para la conservación de las pampas salineras contribuye a que no se destinen los fondos necesarios para su protección. Además, la inversión privada en este sector es limitada, ya que las salinas artesanales no generan grandes ingresos comparados con otros sectores productivos.

#### 2. Desconocimiento de su Valor Ecológico y Cultural

Aunque las pampas salineras tienen un valor ecológico y cultural significativo, no siempre se les reconoce en la planificación del desarrollo nacional y local. Esto lleva a que no se asignen recursos suficientes para su conservación y manejo sostenible.

#### 3. Falta de Capacitación y Gestión Local

Las comunidades que dependen de las pampas salineras a menudo carecen de las herramientas necesarias para manejar los recursos de manera efectiva. La falta de capacitación en gestión sostenible de los ecosistemas y en administración de recursos limita su capacidad para acceder a fondos o aprovechar los beneficios de su producción.

	<p>4. Vulnerabilidad al Cambio Climático</p> <p>Los efectos del cambio climático, como las inundaciones en invierno o la variabilidad en las precipitaciones, afectan la producción de sal y pueden aumentar los costos de operación. Esta vulnerabilidad es un obstáculo adicional para las comunidades, que carecen de recursos para implementar medidas de adaptación ante estos cambios.</p> <p><b>Soluciones y medidas para superar la falta de recursos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asignación de Fondos Públicos y Privados</li> <li>2. Implementación de Proyectos de Desarrollo Sostenible</li> <li>3. Alianzas Internacionales y Cooperación</li> <li>4. Fortalecimiento de la Participación Comunitaria</li> <li>5. Educación Ambiental y Sensibilización</li> <li>6. Desarrollo de Infraestructura para el Manejo de Recursos Hídricos</li> </ol> <p><b>Se Establecerán las siguientes medidas de Protección:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Delimitación y Zonificación del Área Protegida</li> <li>2. Prohibición de actividades extractivas y contaminantes</li> <li>3. Preservación de los saberes ancestrales</li> <li>4. Manejo sostenible de los recursos naturales</li> <li>5. Restauración Ecológica</li> <li>7. Vigilancia, monitoreo y control ambiental</li> <li>8. Ordenamiento territorial concentrado</li> <li>9. Promoción del Turismo comunitario y responsable</li> <li>10. Asignación de recursos y cooperación interinstitucional. (...)"</li> </ol>
--	--

<p><b>CONCLUSIONES</b></p>	<p>El “Proyecto de Ley para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras” sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</p> <p><b>Sin embargo, a criterio de esta Unidad la propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público</b> conforme al análisis económico expuesto en el Informe Técnico-jurídico No Vinculante; en consecuencia, podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.</p>
<p><b>RECOMENDACIONES</b></p>	<p><b>a) Considerar</b>, los criterios establecidos en el Informe Técnico-jurídico No Vinculante emitido por la Unidad de Técnica Legislativa; y,</p> <p><b>b) No Calificar</b>, el “Proyecto de Ley para la Conservación y Protección de las Pampas Salineras”.</p>

Elaborado por: HABG