

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE No.- 095-INV-UTL-AN-2025

Quito, D.M., 12 de mayo de 2025

Proponente: Asambleísta Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio

Nombre del Proyecto: "Proyecto de Ley de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir"

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 29 de abril de 2025, la asambleísta Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio, remitió mediante Memorando Nro. AN-OVJC-2025-0032-M de 28 de abril de 2025, con número de trámite 464468, a la señorita Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Presidenta de la Asamblea Nacional, el "Proyecto de Ley de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir". Adjunto al Proyecto de Ley, se incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, y las firmas de los asambleístas que respaldan la presentación de dicho Proyecto, 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-2025-1926-M de fecha 06 de mayo 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 Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio, con el respaldo de doce asambleístas, que corresponde al 09 % 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.

De acuerdo con el análisis técnico-económico contenido en el proyecto de ley, se identifica un impacto económico relevante derivado de la incorporación de medidas fiscales y económicas no financiadas, tales como exoneraciones tributarias para la importación de maquinaria, incentivos fiscales, y mecanismos de solidaridad empresarial aplicables en situaciones de calamidad o emergencia nacional. Estas disposiciones, al no contar con una fuente de financiamiento determinada ni una cuantificación del gasto tributario que representarán, pueden afectar la sostenibilidad del Presupuesto General del Estado, comprometiendo la política fiscal y tributaria, cuya regulación exclusiva corresponde al Presidente de la República, conforme a los artículos 135 y 301 de la Constitución.

Particular preocupación genera el artículo 59 del Proyecto, el cual contempla incentivos fiscales mediante decreto ejecutivo sin respaldo legislativo expreso. Esta modalidad, que implica reducción o modificación de tributos, trasgrede el principio de legalidad tributaria, pues un decreto ejecutivo no puede alterar el hecho generador ni establecer beneficios que impacten la recaudación sin que exista una ley habilitante. En consecuencia, se advierte un posible vicio de inconstitucionalidad al invadir la competencia exclusiva del Ejecutivo para presentar proyectos de ley que impliquen gasto público, en violación a lo establecido por el artículo 135 de la Constitución.

En virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República es que el constituyente ha determinado que sea solo él, quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público y modificar impuestos, 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.

Por lo tanto, 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 al Artículo 74, numeral 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y a futuras objeciones y acciones de inconstitucionalidad de la Propuesta de Ley.

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: **Derechos Humanos y Justicia**. 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 de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir" contiene: Exposición de Motivos, treinta y un considerandos, setenta y un artículos, una disposición general, tres disposiciones transitorias 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 de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir" se constituye como una norma de carácter ordinaria, por lo que la categoría normativa está adecuadamente propuesta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS		VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta		NO CUMPLE (Afectación al Artículo

Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio		135 de la Constitución)
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)		CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado		CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.		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

La iniciativa legislativa surge en un contexto global donde ha cobrado creciente relevancia la necesidad de establecer marcos normativos que aseguren la conducta empresarial responsable, no solo en lo ambiental, sino también en lo relativo al respeto a los derechos humanos, la promoción de condiciones laborales dignas, la protección de los consumidores y la consolidación de principios de buen gobierno corporativo. El modelo tradicional de autorregulación empresarial ha demostrado ser insuficiente para prevenir y remediar impactos negativos derivados de la actividad corporativa, especialmente en países en desarrollo, lo que ha motivado un viraje hacia propuestas de regulación vinculante.

En el plano internacional, el proyecto encuentra fundamento en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011)¹, que promueven el deber empresarial de respetar los derechos humanos mediante procesos de debida diligencia. También se inspira en las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales², que, aunque no se mencionan expresamente en el articulado, los principios desarrollados en esta propuesta se alinean a estas Directrices, particularmente en lo concerniente a la obligación de implementar mecanismos de debida diligencia en derechos humanos, medio ambiente, prácticas laborales responsables y lucha contra la corrupción. Estas directrices constituyen un estándar internacional ampliamente reconocido sobre conducta empresarial responsable y han servido de marco referencial para normativas vinculantes en diversas jurisdicciones, lo que refuerza la coherencia y pertinencia del presente proyecto de ley.

También se recoge la inspiración conceptual de las Normas ISO 26000³ sobre responsabilidad social, que proporcionan una guía global sobre cómo las organizaciones pueden operar de manera ética y transparente que contribuya al desarrollo sostenible, abordando ámbitos como los derechos humanos, las prácticas laborales, el medio ambiente y el involucramiento con la comunidad⁴, y así identifiquen, prevengan y mitiguen los efectos adversos sobre los derechos humanos y el medio ambiente a lo largo de toda su cadena de suministro. Estas Normas representan un avance hacia la vinculación jurídica de la responsabilidad empresarial, superando los enfoques voluntarios e impulsando una transformación estructural en la manera en que las empresas operan en contextos nacionales e internacionales.

En el ámbito nacional, el proyecto se inscribe dentro de la lógica de desarrollo establecida por la Constitución de la República del Ecuador, en especial su artículo 276 numeral 4⁵, que reconoce como objetivo del régimen de desarrollo “recuperar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable”, y el artículo 284 numeral

¹Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Consulado. Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos. Nueva York y Ginebra. 2011. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf

²https://www.oecd.org/es/publications/2023/06/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct_a0b49990.html

³https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/iso_26000_project_overview-es.pdf.

⁴ Global Standards. Guía ISO 26000 / Responsabilidad Social. 2014. <https://www.globalstd.com/blog/guia-iso-26000-responsabilidad-social/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20ISO%2026000?,gesti%C3%B3n%20y%20no%20es%20certificable>.

⁵ Constitución. Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: 4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

5⁶, que dispone fomentar la responsabilidad social y ambiental de los actores económicos.

Asimismo, el proyecto se encuentra en armonía con el Artículo 33 de la Constitución de la República⁷, en relación con las condiciones laborales, que reconoce al trabajo como un derecho y deber social que debe garantizar la dignidad de la persona trabajadora y lo define como fundamento de la economía y medio para la realización personal, estableciendo la obligación del Estado de garantizar condiciones dignas, equitativas y justas; mientras que el artículo 34⁸ garantiza el derecho a la seguridad social, ambos directamente vinculados con las obligaciones empresariales en materia de condiciones laborales dignas que se proponen en el cuerpo normativo.

Adicionalmente, la propuesta legislativa se encuentra en armonía con el marco constitucional ecuatoriano y refleja una respuesta normativa a los compromisos del Estado con el desarrollo sostenible, la protección de los derechos fundamentales y la promoción de una economía responsable. En efecto, el artículo 3, numeral 5⁹, establece como deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, principios que atraviesan el objeto del proyecto en análisis.

Por su parte, el artículo 14¹⁰ reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, declarando de interés público la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad. Esta disposición encuentra

⁶ Constitución. Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos: 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.

⁷ Constitución. Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

⁸ Constitución. Art. 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

⁹ Constitución: Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

¹⁰ Constitución: Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

correlato en las obligaciones empresariales que impone el Proyecto respecto a la protección ambiental y los procesos de debida diligencia.

Adicionalmente, el artículo 52¹¹ de nuestra Carta Magna garantiza los derechos de las personas consumidoras y usuarias a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a contar con información veraz y no engañosa, lo cual respalda las disposiciones del Proyecto orientadas a la transparencia empresarial.

Finalmente, en concordancia, el artículo 227¹² dispone que la administración pública se regirá por los principios de eficiencia, eficacia, calidad, responsabilidad, transparencia y evaluación, los cuales, si bien están orientados al ámbito público, también deben permear el ejercicio de la función empresarial cuando esta incide en derechos fundamentales o cuando existe participación en contratación pública, fondos estatales o actividades de interés público, por tratarse de actividades repercuten en el interés colectivo, reforzando así el carácter transversal del buen gobierno corporativo promovido por esta iniciativa legislativa. Esta relación normativa refuerza la legitimidad constitucional del proyecto, al establecer estándares de conducta empresarial compatibles con los fines del Estado ecuatoriano.

El Ecuador también ha ratificado el Acuerdo de Escazú y forma parte de tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio 98 de la OIT sobre negociación colectiva, todos los cuales refuerzan el contenido de la propuesta normativa. De igual manera, el proyecto de ley responde a las crecientes exigencias de la sociedad civil, organizaciones de trabajadores, consumidores y comunidades afectadas, que demandan mecanismos legales eficaces para prevenir violaciones, garantizar acceso a la justicia y fomentar prácticas empresariales sostenibles, íntegras y equitativas.

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 recalado

¹¹ Constitución. Art. 52.- Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.

¹² Constitución. Art. 277.- Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza. 2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo. 3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento. 4. Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos. 5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley. 6. Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.

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.

No obstante, se sugiere mantener el uso del lenguaje inclusivo en la norma.

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 de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir” tiene como objetivo establecer un marco normativo integral que promueva la conducta empresarial responsable, mediante la implementación obligatoria de procesos de debida diligencia que permitan identificar, prevenir, mitigar, remediar y monitorear impactos negativos reales o potenciales sobre los derechos humanos, la naturaleza, el medio ambiente, el buen gobierno, los consumidores y las condiciones laborales dignas, alineando así la actuación del sector empresarial con los principios constitucionales, los estándares internacionales y el Buen Vivir como eje del desarrollo sostenible.

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 generaría posible 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 su artículo 11, numeral 2, establece que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”, y en el artículo 66, numeral 4, reconoce y garantiza el derecho a la igualdad formal y material, así como a no ser discriminado por razones de género, identidad, orientación sexual u otras condiciones personales o colectivas. En este marco, el efecto de la norma respecto a la igualdad debe irradiarse a todo ente estatal y social, siendo la transversalidad de género una herramienta indispensable para una legislación transformadora e inclusiva.

Al analizar el contenido del *Proyecto de Ley de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir*, se concluye que el mismo no contiene disposiciones que atenten contra la igualdad de género ni normas que discriminen a las mujeres o diversidades sexogenéricas. Por el contrario, el principio de “condiciones laborales dignas” recogido en la propuesta puede constituir una base para impulsar prácticas laborales más equitativas y respetuosas de los derechos de las mujeres en el ámbito empresarial, contribuyendo así al cumplimiento de los estándares constitucionales de igualdad.

No obstante, se sugiere incorporar explícitamente un enfoque de género en las obligaciones de debida diligencia empresarial, especialmente en lo relativo a las condiciones laborales, la prevención de la discriminación y la garantía de espacios libres de violencia. Esta recomendación responde a la necesidad de cerrar las brechas estructurales que persisten en el mercado laboral y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

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 tampoco 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 generaría 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 Artículo 59 del Proyecto de Ley, relativo a la declaratoria de medidas especiales de solidaridad empresarial, se establece que, en caso de agresión, conflicto armado, conmoción interna, calamidad pública o desastre natural o antrópico, las empresas establecidas en el territorio nacional podrán estar sujetas a tales medidas, que serían declaradas mediante decreto ejecutivo y acompañadas de incentivos fiscales y/o económicos, siempre que se garantice su viabilidad y proporcionalidad.

Sin embargo, es imprescindible que esta disposición normativa se enmarque dentro del régimen jurídico vigente. En ese sentido, el Código Tributario, en sus artículos 1, 3 y 15, define a los tributos como prestaciones pecuniarias exigidas por el Estado —por medio de entes nacionales, seccionales o de excepción— como consecuencia de un hecho generador previsto en la ley, con el fin de satisfacer necesidades públicas. Los tributos comprenden impuestos, tasas y contribuciones especiales, y la obligación tributaria se configura como un vínculo jurídico entre el Estado y el contribuyente, que surge una vez se verifica el hecho generador.

Adicionalmente, el artículo 94 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que todo gasto tributario —es decir, los recursos que el Estado deja de percibir por exenciones, deducciones u otros beneficios— debe ser debidamente cuantificado. Esta cuantificación será utilizada por el ente rector de las finanzas públicas para definir la política tributaria, establecer límites y prevenir riesgos fiscales. Este aspecto es particularmente relevante si se considera que el proyecto también contempla exoneraciones para la importación de maquinaria y equipos destinados a nuevas empresas, lo cual representa un gasto tributario que impacta en los ingresos del Estado.

A esto se suma lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 74 del mismo Código, que establece que el ente rector de las finanzas públicas debe emitir un dictamen previo, obligatorio y vinculante respecto de todo proyecto normativo que afecte los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público No Financiero.

En este contexto, es importante advertir que un decreto ejecutivo no puede establecer incentivos fiscales o económicos si estos implican una modificación o disminución de tributos. Tales medidas requieren de una ley, de lo contrario, podrían comprometer el desarrollo de las actividades productivas de las empresas obligadas a participar en mecanismos de solidaridad, afectando incluso la recaudación tributaria, la estabilidad de las empresas en cuanto a ingresos, utilidades y empleo.

En consecuencia, si el Estado otorga incentivos fiscales o económicos, como reducciones, exoneraciones de impuestos o créditos tributarios, sin definir con claridad el universo de beneficiarios, se estaría alterando el hecho generador tributario previsto en el Código Tributario. Esta acción constituiría una modificación de tributos, facultad que, conforme a los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, corresponde exclusivamente al Presidente de la República con iniciativa legislativa. Además, tales medidas podrían generar una reducción en la recaudación tributaria, afectando directamente el Presupuesto General del Estado y comprometiendo la sostenibilidad fiscal. Esta situación se agrava si el decreto ejecutivo incluye incentivos fiscales o económicos sin respaldo de la ley vigente, pues esto constituiría una forma de gasto público no presupuestado, contraviniendo los principios de legalidad y responsabilidad fiscal.

En este sentido, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que el referido "Proyecto de Ley de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir" contiene las siguientes características:

- Si 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 relación con la Agenda 2030, el Proyecto se articula de manera directa con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible 8, 9 y 12; sin embargo, es de considerar también que para el Proyecto de Ley en análisis se deberá tomar en cuenta los siguientes: ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas, y

construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles; y, ODS 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, especialmente en cuanto a la cooperación entre Estado, empresas y ciudadanía para garantizar derechos fundamentales.

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.

En este contexto, el Proyecto de Ley de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir se vincula correctamente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2024-2025, números 5, 6 y 9; sin embargo, se considera importante también alinear al Proyecto de ley en análisis con el Objetivo 3 que busca “garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos”, en razón de que promueve la debida diligencia empresarial y la responsabilidad corporativa, lo cual previene violaciones a derechos humanos y fomenta entornos laborales y sociales seguros. Además, fortalece mecanismos de gobernanza que contribuyen a un sistema de justicia más eficaz y respetuoso de los derechos fundamentales.

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.¹³ (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:

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

- En algunos artículos se incluyen definiciones que no aportan elementos jurídicos o que no establecen criterios normativos claros, tales como “solidaridad empresarial” o “compromiso responsable”. La inclusión de conceptos meramente declarativos puede dar lugar a interpretaciones subjetivas y desnaturaliza la función prescriptiva de la ley. Por ejemplo, en el Artículo 3 del Proyecto se incluyen definiciones de: “Solidaridad empresarial”: definida en el proyecto como *“el compromiso ético de las empresas de contribuir voluntariamente a una sociedad más justa y equitativa”*; y, “Compromiso responsable”: entendido como *“la voluntad manifiesta de las empresas para actuar con respeto a los derechos humanos, el ambiente y el bien común”*. Ambos términos son valorativos, éticos y voluntaristas, sin una traducción normativa directa. No establecen un deber jurídico exigible, ni se vinculan con consecuencias concretas en caso de incumplimiento. Por tanto, pueden ser interpretados subjetivamente y no ofrecen seguridad jurídica al momento de ser aplicados o fiscalizados. Otro caso se encuentra en el Artículo 4, respecto de los Principios Rectores. Este artículo incorpora como principios generales del proyecto valores como: “Compromiso social”, “conducta responsable” y “solidaridad”. Aunque los principios son válidos como orientaciones generales, su incorporación como base normativa requiere que se articulen con mecanismos jurídicos específicos que den lugar a acciones normadas, lo cual no ocurre en este caso. En su forma actual, se limitan a ser expresiones de buenas intenciones.

Lo que es recomendable en estos casos es que se elimine o redefina estos conceptos para que se vinculen directamente con obligaciones concretas de las empresas, acompañados de mecanismos de control, evaluación y sanción. Cada definición debe relacionarse directamente con obligaciones exigibles en el cuerpo normativo, eliminándose juicios de valor vacíos, como “ética” o “voluntad”, y sustituyéndolos por criterios objetivos; de esta manera, se vinculan con el sistema de cumplimiento, control y sanción de la ley. De esta forma, su redacción sería compatible con el principio de seguridad jurídica (Art. 82 Constitución de la República del Ecuador).

- Se observan disposiciones que remiten a la “reglamentación” o a “normativa complementaria” sin precisar la autoridad responsable ni el plazo de expedición, como ocurre en el artículo 16 sobre el Registro de Empresas Responsables. Ello podría vulnerar el principio de jerarquía normativa y delegar aspectos sustantivos de la ley a regulaciones administrativas que aún no existen dejando aspectos sustantivos de la ley a la indefinición reglamentaria, vulnerando el principio de reserva de ley.
- Algunos artículos presentan estructuras extensas con incisos que deberían ser divididos en artículos separados para facilitar su comprensión y aplicación. Además, se recomienda una reenumeración sistemática de los

artículos propuestos conforme a su jerarquía y lógica temática, procurando un orden en los temas tratados ya que la secuencia temática del articulado no mantiene una lógica jurídica progresiva. Algunas disposiciones de implementación, control o sanción se encuentran dispersas, lo que dificulta su interpretación sistemática. Sería recomendable agrupar los capítulos según los elementos del ciclo de cumplimiento: principios, obligaciones, mecanismos de verificación, incentivos y régimen sancionatorio.

- Varias disposiciones utilizan expresiones indeterminadas como “deberán procurar”, “se incentivará” o “cuando sea necesario”, que no generan obligaciones jurídicas claras. La ley debe emplear un lenguaje imperativo y preciso que evite discrecionalidad y vacíos normativos.
- En algunos artículos se establecen obligaciones para el sector privado y público, pero no se prevé un régimen sancionador claro en caso de incumplimiento. La ausencia de consecuencias jurídicas puede debilitar la efectividad de la norma y su exigibilidad.
- Aunque el objeto de la ley se enfoca en la responsabilidad corporativa, el articulado introduce disposiciones que abordan materias heterogéneas como contratación pública, gobernanza interna, protección de derechos colectivos y sostenibilidad ambiental, sin articular un eje técnico común. Esto puede vulnerar lo dispuesto en el artículo 136 de la Constitución, que exige que toda ley trate una sola materia. Por lo que estos artículos deberían reformar la normativa legal existente, en lo que competa, e incluirse como disposiciones transitorias.
- En la Disposición Final del Proyecto de Ley se sugiere incluir la palabra “ÚNICA”.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir”, sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado a la Presidenta 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, en la Propuesta Normativa se identifica incremento del gasto público, al no existir una fuente de financiamiento real para

la implementación de estas disposiciones normativas. 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:

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe; y,
- b) **No Calificar** el “Proyecto de Ley de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir”.

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

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del "Proyecto de Ley de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir"

Atentamente,



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

Elaborado por:	Verónica Tapia G.
Análisis económico:	Raúl Banchón
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

**ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO**

NOMBRE PROYECTO	DEL	"Proyecto de Ley de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir"
PROPONENTE		Asambleísta Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio
FECHA PRESENTACIÓN	DE	29 de abril 2025
MATERIA		Derechos Humanos y Justicia
OBJETIVO PROYECTO	DEL	Establecer un marco normativo integral que promueva la conducta empresarial responsable, mediante la implementación obligatoria de procesos de debida diligencia que permitan identificar, prevenir, mitigar, remediar y monitorear impactos negativos reales o potenciales sobre los derechos humanos, la naturaleza, el medio ambiente, el buen gobierno, los consumidores y las condiciones laborales dignas, alineando así la actuación del sector empresarial con los principios constitucionales, los estándares internacionales y el Buen Vivir.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO		<p>Contiene: Exposición de motivos, treinta y un considerandos, setenta y un artículos, una disposición general, tres disposiciones transitorias y una disposición final.</p> <p>El Proyecto de Ley tiene como propósito principal establecer un marco jurídico obligatorio para que las empresas, tanto nacionales como extranjeras con operaciones en Ecuador, actúen con responsabilidad social y ambiental. Busca que las actividades empresariales se alineen con los principios del Buen Vivir, la sostenibilidad, los derechos humanos y la protección ambiental. Para ello, impone la implementación de mecanismos de debida diligencia corporativa orientados a prevenir, mitigar y remediar los efectos adversos que puedan generar sobre el entorno natural, las comunidades, los trabajadores y los consumidores.</p> <p>Esta iniciativa se enmarca en una tendencia internacional hacia la regulación de la conducta empresarial responsable, inspirándose en estándares como los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, la Norma ISO 26000 y el proyecto de Directiva de la Unión Europea sobre diligencia debida. El proyecto también incorpora principios de gobernanza corporativa, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, a efectos de fortalecer la relación entre empresa y sociedad, así como para garantizar condiciones laborales dignas y prevenir prácticas abusivas.</p> <p>Además, la propuesta establece obligaciones concretas para las empresas, como la adopción de códigos de ética, la evaluación de sus impactos, la remediación de daños y la elaboración de reportes de sostenibilidad. Se plantean mecanismos de supervisión estatal y participación ciudadana en el seguimiento de estas obligaciones. El Proyecto asimismo, contempla incentivos para las empresas que cumplan de manera proactiva con estas disposiciones, reforzando un enfoque preventivo, correctivo y restaurativo</p>

	en la procura de un sistema económico más justo, equilibrado y respetuoso de los derechos fundamentales y los límites ecológicos
CONCLUSIONES	<p>El "Proyecto de Ley de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir" sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado a la Presidenta 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>Sin embargo, a criterio de esta Unidad, en la Propuesta Normativa se identifica incremento del gasto público, al no existir una fuente de financiamiento real para la implementación de estas disposiciones normativas. 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>
RECOMENDACIONES	<p>a) Considerar los criterios establecidos en el Informe Técnico-jurídico No Vinculante; y,</p> <p>b) No Calificar el "Proyecto de Ley de Responsabilidad Corporativa y Buen Gobierno para el Buen Vivir".</p>

Elaborado por: GVTG