



F01v03-PRO-GLE-FDL-001
INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 0101-INV-UTL-AN-2025

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

Proponente: Asambleaísta Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 29 de abril de 2025 la asambleísta Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio remiten a la asambleísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Presidenta de la Asamblea Nacional, el Memorando Nro. AN-OVJC-2025-0031-M de 28 de abril de 2025, mismo que contiene el Proyecto de Ley de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno”; signándole como trámite Nro. 464470 y adjunto al documento incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-1927-M, con 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 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 **9%** de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, **NO** le corresponde a la asambleísta Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio, en razón de que aumentaría el gasto público contraviniendo lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador en los cuales establecen 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.

La Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. N.º 83- 16-IN/21 estableció que, a partir de la regla del citado último inciso del Artículo constitucional 369 “*contar con estudios actuariales actualizados y específicos, constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones adecuadas respecto a la seguridad social*”; y en su Sentencia N.º 23-18-IN/19, determinó que en el sistema de seguridad social se pueden hacer ajustes a los aportes y beneficios siempre que “*estén soportados por estudios técnicos actualizados y su finalidad sea la sostenibilidad del sistema y sus prestaciones en el largo plazo*”.

Vale decir, a partir de la citada jurisprudencia, se puede derivar la regla de trámite legislativo según la cual, en el procedimiento de formación de una ley que cree nuevas prestaciones en el Sistema de Seguridad Social, es obligatorio que la o el legislador cuente con estudios actuariales actualizados acerca del impacto de la nueva prestación en la sostenibilidad de dicho sistema; y, de acuerdo con esa misma jurisprudencia, la transgresión de la mencionada regla aplicable al procedimiento legislativo implicaría la inconstitucionalidad de la ley correspondiente por cuanto podría afectar al principio de sostenibilidad de la seguridad social¹.

Entonces, es necesario tener presente que el gasto público se entiende como la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, representado por el Gobierno, emplea para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 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

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 70.

presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

Al respecto, es necesario considerar que el Proyecto de Ley sin cuantificación del costo fiscal y sin vinculación a la generación de ingresos o acceso a financiamiento público incide en la rectoría de las finanzas públicas; por lo cual es necesario ajustarse a dichos lineamientos del ente rector de las Finanzas Públicas y a la disponibilidad presupuestaria. Adicionalmente, se observa exenciones tributarias lo cual debería contar con un estudio económico en el que se pueda determinar los valores que el Estado dejaría de percibir.

El análisis técnico-económico del cual se desprende incremento al gasto público se lo desarrolla más adelante.

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 artículo reformativo, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **AGRARIA**. 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 Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno”; contiene: Exposición de Motivos, veinticinco considerandos, cincuenta y seis artículos y disposiciones: tres transitorias y una 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 **SÍ** 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; 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 Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno”; constituiría una norma de carácter **ORGÁNICO**, debido a que pretende regular normas relacionadas a derechos constitucionales como la soberanía alimentaria, trabajo, entre otros. Así también, incluye reformar a leyes orgánicas, no obstante, se la presenta como una norma de categoría ordinaria. En consecuencia, su categorización no es la adecuada.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio	NO CUMPLE (Afectación al Artículo 135 de la CRE)
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

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

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

La iniciativa legislativa pretende que con la expedición de esta nueva ley se promueva la inversión en el sector agroindustrial. Para ello, regula en pro de fortalecer el empleo digno, de impulsar la producción y competitividad de los distintos sectores que forman parte de las cadenas agroindustriales; así como, mejorar la productividad y su calidad, bajo un contexto de heterogeneidad en la productividad y competitividad de las distintas cadenas de valor y de las y los pequeños productores que las integran². En ese contexto se procede con el siguiente análisis:

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como en el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. “54. (...) la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)”³.

Del mismo modo, esta Entidad Constitucional en la Sentencia Nro. 54-17-IN/22 se pronuncia sobre la necesidad de la **claridad** de manera que esta sea adoptada dentro del procedimiento legislativo al mencionar lo siguiente:

*“[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, **de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión 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***

² Proyecto de Ley, Exposición de Motivos pp. 2.

³Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

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”⁴.

En la Exposición de Motivos se menciona que, desde sus orígenes, la agricultura ha sido fundamental para la subsistencia humana, evolucionando hacia sistemas más complejos ante el crecimiento poblacional. En los países en desarrollo, el sector agropecuario representa un pilar económico debido a que contribuye al comercio interno y externo. En Ecuador, una agricultura eficiente reduce la dependencia de importaciones y genera excedentes para la exportación. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) la agroindustria transforma materias primas de origen agrícola, forestal y pesquero en productos con valor agregado.

En Ecuador, esta actividad aprovecha la abundante producción primaria para elaborar bienes más competitivos en el mercado. Este sector incluye desde el procesamiento alimentario hasta actividades auxiliares como transporte e insumos técnicos. Es así que, la agroindustria ecuatoriana ha tenido un rol clave como motor económico no petrolero, con alto impacto en el empleo y en el Producto Interno Bruto (PIB). La inserción de tecnología de manera progresiva ha permitido ampliar las etapas de producción y comercialización. No obstante, no ha sido suficiente debido a que este sector enfrenta desafíos estructurales como baja inversión, escasa modernización y productividad limitada.

Históricamente, el sector agropecuario fue la base económica del Ecuador, aunque su peso relativo ha disminuido frente a industrias como la petrolera. Sin embargo, se mantiene una balanza comercial positiva debido a que abastece el 95% del consumo interno y aporta significativamente al empleo rural. Así también, su participación en el PIB ha oscilado entre el 7% y 8,8%, mostrando crecimiento moderado. Uno de los principales retos del agro ecuatoriano es la concentración de la tierra.

⁴Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.

Un ejemplo significativo es la provincia de Los Ríos donde se concentra una alta producción de palma africana y maíz amarillo duro. No obstante, la distribución de tierras (minifundios) en esta zona genera escenarios altamente desiguales, limitando el desarrollo equitativo de su población, a lo que se le debe agregar la baja tecnificación, falta de políticas públicas y la escasa productividad campesina. En consecuencia, es clave para la sostenibilidad el fortalecimiento de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) debido a que es la responsable del 60 % de producción de alimentos.

Es así que, al ser las exportaciones agrícolas fundamentales para la economía ecuatoriana y la dolarización es necesario mejorar la competitividad agroindustrial a través de la implementación y aplicación de políticas públicas integrales que fomenten innovación, financiamiento, asociatividad y encadenamientos productivos. Además, es imperante adaptarse a las nuevas demandas del mercado global. Es así que, con una inversión estratégica, Ecuador podría posicionar sus productos agroindustriales en mercados internacionales y sostener su economía.

En este contexto, la iniciativa legislativa responde a una obligación del Estado de garantizar la seguridad alimentaria y la resiliencia de los sistemas productivos y propone la creación de una Ley que garantice la soberanía alimentaria del país, asegurando la disponibilidad de alimentos sanos producidos localmente, eficientes, de óptima calidad, que priorice la agricultura familiar, la agroecología; así como de productos agroindustriales de tal manera que satisfagan las necesidades del mercado nacional e internacional, permitiendo que Ecuador sea competitivo, sostenga su economía dolarizada, favorezca la autonomía alimentaria y la justicia social en el ámbito rural y de sectores fronterizos.

Si bien es cierto, el Proyecto de Ley objeto de análisis pretende proteger al sector rural que ejecuta una actividad económica y da soporte a la soberanía alimentaria. Ésta incurre en incremento al gasto público lo que afecta al Artículo 135 de la Constitución que dispone que **sólo la o el 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. (Lo resaltado y en negrita me pertenece).

Conforme lo dispuesto en el Artículo 30, letra j de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Unidad de Técnica Legislativa al analizar el Proyecto de Ley observa el costo e identifica los impactos económicos de la normativa. En ese contexto, señala que, al proponer una articulación territorial, programas y proyectos para impulsar el valor agregado en la producción agroindustrial. Si bien es cierto, no establece expresamente nuevas entidades, sí redistribuye funciones y amplía responsabilidades de organismos existentes, implicando una reorganización operativa de personal, infraestructura recursos, entre otros que provoca nuevas cargas administrativas y presupuestarias para el Estado⁵.

Por otro lado, desde el ámbito jurídico-administrativo, la Iniciativa Legislativa invade competencias exclusivas del Presidente de la República, quien conforme al Artículo 147 de la Constitución de la República del Ecuador tiene la facultad de organizar la administración pública y definir su estructura mediante decretos ejecutivos. Así también se contrapone a las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, puesto que este cuerpo normativo da a la Función Ejecutiva la responsabilidad de formular políticas públicas conforme al Plan Nacional de Desarrollo y en coordinación con los distintos niveles de gobierno.

Los artículos 22 y 23 del Proyecto de Ley plantean condiciones preferenciales de crédito para el sector agroindustrial, lo que incluye líneas de crédito y microcrédito productivo, plazos y tasas de interés reducidas, medidas que interfieren con las competencias exclusivas de la Junta de Política y Regulación Financiera, conforme lo manda el Código Orgánico Monetario y Financiero. La imposición de condiciones financieras preferenciales sin un análisis técnico adecuado podría afectar la sostenibilidad de la banca pública y generar necesidades de subsidios adicionales, con injerencia directa en el Presupuesto General del Estado.

El Artículo 35 del Propuesta Normativa propone inversiones significativas en infraestructura rural, lo que implica un incremento el gasto público que de acuerdo con los artículos 135, 287 y 301 de la Constitución y el Artículo 74 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, toda norma que genere gasto debe contar con un informe de impacto fiscal y cumplir con los principios de sostenibilidad financiera. Esto implica la necesidad de un dictamen vinculante del ente rector de las finanzas públicas antes de su aprobación.

⁵ Proyecto de Ley, Artículos 7, 9, 10, 11 y 21.

Asimismo, se advierte que alterar el hecho generador de un tributo sin la debida competencia legal vulnera la Constitución y el Código Tributario. De lo indicado en las líneas que anteceden respecto de la fijación de tasas de intereses es necesario considerar que eso es competencia exclusiva del Ejecutivo a través de la Junta de Política Monetaria y en ese marco se encarga de fijar las respectivas tasas de interés, por lo tanto, al momento de normar se deberá cuidar de no invadir competencias de otros órganos.

Por otra parte, se establecen textos similares a los que actualmente se encuentran en vigencia o que versan sobre los puntos que aborda el Proyecto de Ley, sin que estas disposiciones sean reformadas para dar armonía jurídica o a su vez derogadas de manera clara y expresa a los existentes, lo cual podría generar dispersión normativa, antinomias jurídicas, falta de aplicabilidad y con ello inseguridad jurídica afectando al Artículo 82 de la Constitución. En tal sentido, se sugiere revisar los siguientes cuerpos normativos afines a la materia como: 1) Constitución de la República, 2) Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura, 3) Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, entre otros.

Así también se recomienda revisar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) debido a que el Artículo 14 del Proyecto de Ley solo hace referencia a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, dejando de lado a los distritales. Adicional a los aspectos antes analizados el documento también hace referencia a ferias internacionales, consultas públicas que sin lugar a duda implican un aumento al gasto del Presupuesto estatal.

En conclusión, el Proyecto de Ley contiene disposiciones que afectan el equilibrio fiscal y podrían generar obligaciones no contempladas en los presupuestos estatales. Para su viabilidad, debe observarse estrictamente la normativa constitucional y legal vigente, especialmente en lo relativo a la competencia exclusiva del Ejecutivo en la creación de tributos y al principio de sostenibilidad de las finanzas públicas. De lo contrario, la implementación de la norma podría implicar riesgos económicos y jurídicos relevantes para el Estado ecuatoriano.

Bajo los parámetros previamente desarrollados se recomienda revisar el análisis realizado en el presente Informe, lo dispuesto en la normativa vigente con la finalidad de no contradecir o afectar derechos constitucionales o regulaciones existentes que puedan contravenir la aplicación de la norma asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre la propuesta remitida y el ordenamiento jurídico actual. Considerando que la Iniciativa Legislativa no cumple con los requisitos constitucionales por afectar a los Artículo 135 y 301 del mismo cuerpo legal.

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 de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno”; pretende constituirse en un instrumento jurídico que permita garantizar efectivamente la soberanía alimentaria, mediante el fortalecimiento normativo, técnico y estructural del sector agropecuario, reconociendo su rol estratégico en el desarrollo económico, social y ambiental del país.

Al respecto se señala que: la Norma Propuesta **NO** guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido no establece disposiciones sobre la materia, ni 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 de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno”; se concluye que, **NO** contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la CRE.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

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

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

No obstante, es importante considerar que el Estado plurinacional implica el reconocimiento constitucional de la existencia de diversas realidades, varios pueblos y nacionalidades, con sus propios saberes, valores; sistemas jurídicos, sociales, económicos, culturales entre otros elementos, los mismos que han sido desarrollados y ejercidos comunitariamente por cientos de años. Por lo que de ser necesario y de surgir algún precepto de la propuesta normativa que afecte a los

derechos colectivos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades se debería aplicar la consulta prelegislativa, conforme lo dispone el Artículo 57 número 17 de la Constitución de la República.

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 los artículos 7, 11 y 21 del proyecto de ley para la creación del Sistema Nacional de Fomento y Desarrollo Agroindustrial, cuyo objetivo es impulsar el sector agroindustrial y promover actividades productivas con mayor valor agregado, se observa que la norma propone una articulación territorial bajo los principios de desconcentración y descentralización, priorizando la ejecución de programas y proyectos en el territorio nacional.

No obstante, es necesario advertir que la organización de la Función Ejecutiva es una competencia exclusiva del Presidente de la República, de acuerdo con los numerales 5 y 6 del artículo 147 de la Constitución, los cuales facultan al Primer Mandatario a dirigir la administración pública de manera desconcentrada y a expedir

los decretos necesarios para su organización, lo que incluye la creación, modificación o supresión de entidades o instancias de coordinación.

De igual manera, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en sus artículos 15 y 16, establece que la formulación de la política pública nacional corresponde a la Función Ejecutiva dentro de sus competencias. En consecuencia, los ministerios, secretarías y consejos sectoriales pueden formular y ejecutar planes sectoriales, pero siempre dentro del marco definido por el Plan Nacional de Desarrollo y en coordinación con los demás niveles de gobierno para asegurar la coherencia y complementariedad de las políticas públicas.

Si bien el Proyecto de Ley no propone expresamente la creación de nuevas estructuras institucionales, sí contempla la ampliación de atribuciones y responsabilidades para las entidades existentes, así como la priorización de planes, programas y presupuestos en el marco de esta nueva normativa. Esto implica, en la práctica, una reorganización funcional y operativa, que podría requerir personal adicional, recursos técnicos y logísticos, o bien que los funcionarios actuales asuman nuevas funciones, generando una carga administrativa y presupuestaria adicional.

En este contexto, el artículo 35 del proyecto señala que el Estado fomentará la capitalización del sector rural mediante la ejecución de obras de infraestructura básica y productiva, como centros de acopio, plantas de procesamiento, mercados locales, entre otros proyectos, lo cual supone una inversión significativa de recursos públicos.

Este conjunto de disposiciones representa un probable incremento del gasto público. En tal sentido, es pertinente recordar lo establecido en los artículos 135 y 287 de la Constitución, que disponen que toda norma que implique gasto público debe contar con el informe previo sobre su impacto fiscal y respetar los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal. Asimismo, el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas exige que el ente rector de las finanzas públicas emita un dictamen previo, obligatorio y vinculante sobre cualquier proyecto normativo que afecte los recursos del Estado o genere obligaciones no previstas en los presupuestos del Sector Público No Financiero.

En relación con los artículos 22 y 23 del proyecto de ley, que abordan las líneas de crédito y microcrédito productivo tanto de la banca pública como del crédito productivo privado para el sector agroindustrial —estableciendo condiciones preferenciales como períodos de gracia, plazos de pago extendidos y tasas de interés reducidas—, es imprescindible señalar que el Código Orgánico Monetario y Financiero, en su artículo 5, establece que la formulación de políticas y regulaciones en materia monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores es una

facultad exclusiva de la Función Ejecutiva. Esta función debe orientarse a los objetivos determinados en los artículos 284 y 302 de la Constitución de la República.

Asimismo, el artículo 14.1, numerales 1, 2, 9 y 25 del mismo Código, asigna a la Junta de Política y Regulación Financiera la responsabilidad de formular las políticas crediticia y financiera, emitir regulaciones para garantizar la solidez y sostenibilidad del sistema financiero nacional, y regular las tasas de interés, según lo dispuesto en el artículo 130 del Código antes mencionado. Para cumplir con estas atribuciones, la Junta debe emitir normas dentro del ámbito de su competencia, sin modificar disposiciones legales, y definir el marco regulatorio no prudencial para todas las entidades del sistema financiero.

Por tanto, la implementación de tasas de interés preferenciales en créditos productivos no puede interferir con las competencias exclusivas de la Junta de Política y Regulación Financiera. Además, una eventual reducción obligatoria de tasas por parte de la banca pública podría comprometer su sostenibilidad financiera, afectando su capacidad operativa y de cobertura crediticia. En este contexto, podría requerirse financiamiento estatal adicional para compensar la reducción de ingresos derivados de la baja en las tasas de interés, lo que implicaría un impacto fiscal que debe ser debidamente evaluado.

En conclusión, aunque el "Proyecto de Ley de Fomento Agroindustrial; Soberanía Alimentaria y Empleo digno" busca fortalecer el sector productivo y agroindustrial del país, sus disposiciones implican una reorganización funcional de la administración pública y un aumento en el gasto estatal, lo cual debe enmarcarse estrictamente en las competencias del Presidente de la República y en la normativa vigente sobre planificación, finanzas públicas y sostenibilidad fiscal. Por tanto, su implementación requiere del dictamen previo, obligatorio y vinculante del ente rector de las finanzas públicas, a fin de garantizar su viabilidad jurídica, financiera y administrativa.

En este sentido, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que el referido "Proyecto de Ley de Fomento Agroindustrial; Soberanía Alimentaria y Empleo digno" contiene las siguientes características:

- **Sí se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.**
- **Sí se identifica incremento del gasto público.**

4.4 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el Proyecto de Ley de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno”; podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: **2)** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; **3)** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; **4)** Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos; **5)** Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas, **8)** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; **10)** Reducir la desigualdad en los países y entre ellos; y, **12)** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el **Plan Nacional de Desarrollo** es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan de Desarrollo para el nuevo Ecuador con los siguientes objetivos: **1)** Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda y bienestar social; **4)** Estimular el sistema económico y de finanzas públicas para dinamizar la inversión y las relaciones comerciales; **5)** Fomentar de manera sustentable la producción mejorando los niveles de productividad; **6)** Incentivar la generación de empleo digno; **7)** Precautelar el uso responsable de los recursos naturales con un entorno ambientalmente sostenible; y, **9)** Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente y orientado al bienestar social.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones al Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.⁶ (Énfasis añadido)

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

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

5.1 Según el Manual de Técnica Legislativa el título de la ley debe permitir la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa; puesto que esto, con ello se individualiza y diferencia de las demás leyes. En la medida de lo posible, las leyes reformativas indicarán en el título la categoría normativa y las normas a ser modificadas. En este caso particular la denominación del Proyecto de Ley no precisa el objeto y hace referencia a una sola norma, considerando además que no se mantiene la homogeneidad del título durante todo el texto.

⁶Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

5.2 Se recomienda cuidar la redacción en el marco de lo que mandan los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, lenguaje, estilo, gramática para que la sintaxis y ortografía tenga mayor prolijidad y el contenido sea mejor entendido por la o el lector. Por ejemplo: **1)** Las palabras Artículo, Reglamento y Ley⁷ siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra. **2)** Se recomienda el uso de cursivas en las palabras que no pertenecen al castellano⁸.

5.3. El Manual de Técnica Legislativa señala que los considerandos constituyen el preámbulo o parte expositiva de la Ley a cuyo articulado preceden, expresan la fundamentación jurídica y constitucional de aquella, sus antecedentes normativos y las razones para ser dictada. Y Por lo tanto, su sintaxis debe ser: En párrafos independientes que se inician con la partícula “Que” no debe escribirse coma (pese a la práctica que la incluye) y terminan en punto y coma (;)⁹. **Debiendo el penúltimo considerando terminar con punto y coma seguido de la letra y finalmente agregar, (; y,).**

5.4 Según el Manual de Técnica Legislativa se recomienda que a continuación de la frase: “En ejercicio de sus facultades/atribuciones constitucionales y legales, expide la presente (...)”. o Resuelve expedir la siguiente: (debe ir el nombre de la Ley sin incluir las palabras Proyectos de Ley) debido a que lo que se promulga es una ley más no un Proyecto de Ley

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

Se recomienda mantener esta estructura: **Artículo 1.- Objeto.** El objeto de la presente Ley (...)

5.6 En el marco de lo que manda el Artículo 3 letra c del Reglamento de Técnica Legislativa y en concordancia con lo señalado en el Manual de Técnica Legislativa: “si hay una sola disposición, artículo, capítulo, podrá denominarse “única” o

⁷ Proyecto de Ley.

⁸ <https://www.rae.es/dpd/puntos%20suspensivos>

⁹ Manual de Técnica Legislativa (2014) pp.37-38

simplemente “Disposición”: Disposición general, Disposición final, entre otras”¹⁰. En este caso el Título Cuarto sólo existe un Capítulo, por lo que deberá denominarse Único y no Primero.

5.7 Se recomienda por razones sistémicas incluir en la Disposición Final contenidos claramente definidos. Por lo tanto, podrá tener cláusulas de salvaguardia, reglas de entrada en vigencia entre otras. Para ejemplificar: “*La presente Ley entrará en **vigor** a partir de su publicación en el Registro Oficial (...)*”

5.8 Al proponer la creación de una nueva Ley ésta deberá considerar los parámetros establecidos en el Manual de Técnica Legislativa.

Del mismo modo con base en los artículos 3 letra f y 5 letras c y f del Reglamento de Técnica Legislativa se deberá cuidar el no vulnerar la seguridad jurídica a través de la duplicidad normativa considerando que gran parte de la normativa propuesta en el Proyecto de Ley se encuentra regularizada y en vigencia.

5.8 Se recomienda tener en cuenta el uso de mayúsculas y minúsculas en los títulos, capítulos y demás: **Ejemplo:**

TÍTULO SEGUNDO

GARANTÍAS Y PRINCIPIOS GENERALES

Capítulo Primero

Principios Generales

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Proyecto de Ley de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno” sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 número 1. En el Artículo 136 de la Constitución de la República, cumple: contiene Exposición de Motivos, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional y cuenta con la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se crearían, derogarían o se reformarían.

¹⁰ Manual de Técnica Legislativa pág. 61

Sin embargo, a criterio de esta Unidad la Propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público; 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.

Es decir:

- a) No dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidenta de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

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

1. **Considerar**, los criterios y análisis establecidos en el presente Informe; y,
2. **No Calificar** el “Proyecto de Ley de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno”.

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

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno”.

Atentamente,



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

Elaborado por:	Fernanda García Y.
Revisión Jurídica:	Gerardo Aguirre.
Análisis económico y ODS:	Raúl Banchón Andrés Moyón. Fernanda García Y.
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno”
PROPONENTE	Asambleísta Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio
FECHA DE PRESENTACIÓN	29 de abril de 2025
MATERIA	AGRARIA
OBJETIVO DEL PROYECTO	Crear un nuevo cuerpo normativo denominado Ley de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: Exposición de Motivos, veinticinco considerandos, cincuenta y seis artículos y disposiciones: tres transitorias y una final.</p> <p>La iniciativa legislativa pretende con la expedición de esta nueva ley se promueva la inversión en el sector agroindustrial. Para ello, regula en pro de fortalecer el empleo digno, de impulsar la producción y competitividad de los distintos sectores que forman parte de las cadenas agroindustriales; así como, mejorar la productividad y su calidad, bajo un contexto de heterogeneidad en la productividad y competitividad de las distintas cadenas de valor y de las y los pequeños productores que las integran.</p>
CONCLUSIONES	<p>El “Proyecto de Ley de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno” sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 número 1. En el Artículo 136 de la Constitución de la República, cumple: contiene Exposición de Motivos, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional y cuenta con la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se crearían, derogarían o se reformarían.</p> <p>Sin embargo, a criterio de esta Unidad la Propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público; 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>Es decir:</p> <p>a) No dispone de iniciativa legislativa;</p>

	<p>b) Se refiere a una sola materia;</p> <p>c) Está presentado a la Presidenta de la Asamblea Nacional;</p> <p>d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,</p> <p>e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</p>
RECOMENDACIONES	<p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Considerar, los criterios y análisis establecidos en el Informe Técnico Jurídico No Vinculante emitido por la Unidad de Técnica Legislativa; y,2. No Calificar el “Proyecto de Ley de Fomento Agroindustrial, Soberanía Alimentaria y Empleo Digno”.

Elaborado por: NFGY