

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 026-INV-CGUTL-AN-2025

Quito, D.M., 23 de julio de 2025

Proponente: Asambleísta Rosa Cecilia Baltazar Yucailla

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 15 de julio de 2025, la asambleísta Rosa Cecilia Baltazar Yucailla, remite mediante Memorando Nro. AN-RCBY-2025-001-M de fecha 15 de julio de 2025, con número de trámite 468957, al magíster Niels Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética”. Adjunto al Proyecto de Ley, se incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-3109-M de fecha 16 de julio 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, 135, 136 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; 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 Rosa Cecilia Baltazar Yucailla, con el respaldo de doce asambleístas, que corresponde al 08 % 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, en el Proyecto de Ley se identifica incremento del gasto público puesto que implicaría una reducción permanente de ingresos para el Presupuesto General del Estado al prohibir actividades extractivas, además de requerir recursos adicionales para la creación e implementación del Plan Nacional de Transición Energética, la contratación de personal técnico especializado y la activación de mecanismos de coordinación con gobiernos regionales y pueblos indígenas. Aunque el Proyecto de Ley no establece explícitamente la obligación estatal de financiar la remediación de pasivos ambientales, al remitirse a principios de desarrollo sustentable y protección del medio ambiente se configura una carga fiscal implícita, dado que, en ausencia de empresas responsables o de responsables identificados, el Estado asumiría los costos de recuperación ambiental. Sin fuentes de financiamiento alternativas, esto generaría un aumento de la deuda pública, comprometiendo la sostenibilidad fiscal del país y contraviniendo lo establecido

en el artículo 135 de la Constitución, que otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley que incrementen el gasto público.

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 durante el tratamiento de la Propuesta de Ley se considere este análisis para evitar la posible afectación al Artículo 135 de la Constitución y a futuras objeciones y acciones de inconstitucionalidad de la Propuesta 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: Biodiversidad y Recursos Naturales. 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 que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética” contiene: Exposición de Motivos, ocho considerandos, ocho artículos y dos disposiciones generales. 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 que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética” se presenta como una norma de carácter “ordinaria”. Sin embargo, el Artículo 2 del Proyecto de Ley determina que: “La ley tiene por finalidad proteger de manera integral el ecosistema amazónico, reducir los impactos ambientales derivados de la actividad petrolera y minera, y garantizar los derechos de los pueblos indígenas, a la consulta libre e informada, a respetar sus formas de convivencia.”

En tal sentido, debería proponerse el Proyecto de Ley como una ley con categoría “orgánica” conforme al número 2 del Artículo 133 de la Constitución, por regular el ejercicio de derechos constitucionales, especialmente: i) Derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; ii) Derechos de la naturaleza; iii) Derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluido el territorio, consulta previa y conservación de prácticas ancestrales; y, iv) Eventualmente, el derecho al desarrollo sustentable y al buen vivir (*Sumak Kawsay*). Por lo tanto, la categoría normativa no estaría adecuadamente propuesta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta Rosa Cecilia Baltazar Yucailla	NO CUMPLE (Afectación al Artículo 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	NO 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 y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta Norma Fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad.

Para comprender la intención de la Propuesta Normativa, resulta importante ejecutar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme lo ha precisado la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma Propuesta. Así, la Proponente indica que:

“(…) Es necesario corregir las afectaciones ambientales, sociales y culturales que históricamente ha dejado la explotación petrolera en el Ecuador, y definir un camino de transición energética y fiscal, tomando en consideración que la humanidad atraviesa una transición energética global que está en marcha y que es imparable, y que pone en riesgo la situación económica y fiscal de Ecuador, porque cada vez se requerirá

menos petróleo y el país no está preparado para dejar de depender de este recurso.

El impacto de la actividad petrolera amazónica:

- * Más de 1.584 pasivos ambientales registrados entre 2012 y 2022
- * Las afectaciones a la salud de los habitantes de esas zonas
- * La violación de derechos humanos a las comunidades indígenas
- * La reiterada violación del derecho de la consulta previa, a pesar de que Ecuador ha firmado el convenio 169 de la OIT.

En este nuevo contexto internacional, el petróleo pesado que se extrae en la Amazonía ecuatoriana enfrenta un futuro incierto, tanto por factores económicos —como la disminución progresiva del interés de inversión y el incremento de los costos de producción y remediación de pasivos ambientales generados— como por los factores estructurales globales expuestos.

La tendencia decreciente de precios internacionales, junto con la emergencia de nuevas tecnologías de generación energética, hace económicamente inviable en el futuro la continuidad del modelo extractivo amazónico en el mediano y largo plazo.

Las múltiples crisis ambientales, como la climática, la pérdida de biodiversidad, la alteración del sistema hidrológico y la contaminación están directamente vinculadas al funcionamiento óptimo de la selva Amazónica. En otras palabras, proteger el ecosistema sería una contribución significativa a la lucha por la estabilidad ambiental planetaria y del Ecuador mismo.

Estas propuestas, antes marginadas, hoy coinciden con los objetivos de la transición energética global y se presentan como rutas legítimas para enfrentar la crisis ambiental con justicia y equidad.

En este contexto podemos afirmar que debe existir un marco legal y de políticas públicas para la desinversión progresiva en la extracción de petróleo en la Amazonía y la reorientación hacia fuentes de energía renovable, ya que las reservas amazónicas mayoritariamente de crudo pesado son incompatibles con los objetivos de un futuro bajo en carbono.”

En tal sentido, y de acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley, es importante resaltar que la evolución de los sistemas de protección de derechos humanos, han determinado que múltiples tratados, convenios, declaraciones y otros instrumentos internacionales aborden la cuestión de los recursos naturales y el medio ambiente desde distintas dimensiones. Así, existen disposiciones internacionales de carácter obligatorio que se refieren expresamente al derecho humano a un medio ambiente sano, tal es el caso del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, conocido como Protocolo de San Salvador; el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que establecen obligaciones para los Estados en

materia de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas; y el Convenio sobre Diversidad Biológica.

También, existe otra serie de compromisos asumidos por los Estados, que se refieren al tema de los recursos naturales y el medio ambiente, en cuanto a su vinculación o conexidad con otros derechos humanos. Este es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración sobre Derecho al Desarrollo (1986) y la Declaración de Río sobre el desarrollo y el medio ambiente (1992).

Estos instrumentos han contribuido a sentar la premisa de que la existencia de un medio ambiente sano y de condiciones adecuadas para disfrutar de las riquezas y recursos naturales de una manera que garantice la sostenibilidad presente y futura, son derechos inalienables, que se encuentran además íntimamente relacionados con el derecho al desarrollo, con el derecho de los pueblos a la libre determinación, con derechos sociales tales como el derecho a la salud y con derechos colectivos de los pueblos indígenas, cuya integridad e identidad dependen en gran medida de su relación con los recursos naturales.¹

Ahora bien, la Constitución de la República del Ecuador reconoce que los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. (Artículo 1) siendo deber primordial del Estado el proteger el patrimonio natural y cultural del país. (Artículo 3, número 7) Además, 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. (Artículo 14)

Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otros, los siguientes derechos colectivos: Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras y la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme con la Constitución y la ley. (Artículo 57, números 6 y 7)

Se reconoce y garantizará a las personas, el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza. (Artículo 66, número 27)

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. Estándares internacionales sobre utilización y explotación de recursos naturales. 2009

La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas. (Artículo 72)

Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado. (Artículo 74) Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley el respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible. (Artículo 83, número 6)

El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. (Artículo 261, número 11) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley. (Artículo 274)

También, el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley. (Artículo 313)

Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico. (Artículo 317)

Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente,

podrá convocar a consulta popular. Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles. (Artículo 407)

Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución. El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota. El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad. (Artículo 408)

Al respecto, el Proyecto de Ley tiene por objeto establecer la prohibición de la nueva exploración y explotación de hidrocarburos y minería en la Amazonía ecuatoriana, para permitir la implementación de una transición energética justa y progresiva.

Cabe indicar que, la Propuesta Normativa como se encuentra estructurada genera un debate crucial debido a: la tensión entre la protección ambiental, los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, las competencias del Ejecutivo sobre sectores estratégicos y la sostenibilidad fiscal del Estado. Si bien la Propuesta responde a urgencias globales y éticas sobre el cambio climático y la conservación de la Amazonía, también plantea una serie de posibles contradicciones normativas, constitucionales y económicas que no pueden ser ignoradas.

Al respecto, la Constitución de la República del Ecuador establece en sus artículos 313 y 315 que los sectores estratégicos, entre ellos los recursos naturales no renovables como la energía en todas sus formas, los hidrocarburos y la minería, son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado y están bajo su control exclusivo a través del Ejecutivo y por intermedio de las empresas públicas, se gestionará la explotación de estos recursos estratégicos.

La regulación contenida en el Proyecto de Ley se puede decir que interfiere directamente en esta atribución del Ejecutivo, al prohibir de forma general y definitiva cualquier nueva actividad de exploración y explotación de hidrocarburos y minería en la Amazonía, sin establecer distinciones técnicas, territoriales ni etapas de transición alineadas con las competencias estatales. Esto podría constituir una injerencia de funciones, dado que restringe de manera absoluta y *ex ante* la capacidad del Ejecutivo de diseñar y ejecutar políticas públicas en el ámbito de sectores estratégicos, sin un régimen transitorio suficientemente sólido y criterios técnicos que delimiten la política energética nacional.

De acuerdo con el contenido del primer considerando del Proyecto de Ley el cual estipula en lo pertinente que: “Esta Ley es una respuesta directa al voto popular sobre Yasuní, que ha declarado priorizar la conservación de la selva y de sus comunidades indígenas sobre la explotación petrolera.” Se debe indicar que el resultado de la consulta popular de 2023 sobre el Bloque 43 (ITT) del Parque Nacional Yasuní, en la que la ciudadanía decidió cesar progresivamente las operaciones extractivas en ese sector. Este mandato popular se circunscribe exclusivamente al bloque mencionado, no a toda la Región Amazónica.

Pretender extender legislativamente el resultado de esa consulta a toda la Amazonía ecuatoriana supone una reinterpretación política y jurídica excesiva del mandato popular, lo cual podría desconocer la voluntad ciudadana real expresada en ese momento y transgredir los límites del ejercicio democrático. Cada decisión sobre prohibiciones en otras zonas debería sustentarse en consultas previas, libres e informadas a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas afectados, en análisis técnicos y económicos específicos, y no en una generalización normativa a escala nacional.

Uno de los aspectos más críticos del Proyecto de Ley es el impacto económico inmediato y estructural que tendría sobre el financiamiento estatal. En la actualidad, los ingresos provenientes del sector de los hidrocarburos y la minería representan una porción significativa del Presupuesto General del Estado, especialmente a través de exportaciones de crudo, regalías, impuestos directos y utilidades de empresas públicas como Petroecuador y la Empresa Nacional Minera.

Eliminar la posibilidad de nuevas concesiones o renovaciones en la Amazonía afectaría directamente la producción nacional, lo que llevaría a: i) Reducción de ingresos fiscales estructurales, en un contexto de elevada deuda pública, dependencia del financiamiento externo y bajo margen de maniobra tributaria; ii) Afectación a programas sociales y de inversión pública, especialmente en salud, educación e infraestructura, que dependen de rentas petroleras; y, iii) Desempleo y desinversión en la región amazónica que dependen directa o indirectamente de la industria extractiva; iv) Pérdida de competitividad y confiabilidad internacional, para atraer inversión extranjera y cumplir con obligaciones financieras.

Aunque el Proyecto de Ley menciona la necesidad de implementar un Plan Nacional de Transición Energética y sustituir paulatinamente las fuentes fósiles por renovables, no contiene mecanismos claros de financiamiento, plazos, metas cuantificables ni garantías para la sustitución efectiva de ingresos fiscales, lo que hace que la medida tenga un alto riesgo de afectar la estabilidad económica nacional.

En relación con las normas legales vigentes que deberían tomarse en cuenta en el respectivo análisis del Proyecto de Ley se encuentra:

1. Ley de Hidrocarburos, deberían reformarse artículos que habilitan la exploración y explotación en la Amazonía y en la áreas protegidas. Se requeriría incluir un régimen especial de transición y remediación de pasivos ambientales.

2. Ley de Minería, se necesitaría prohibir expresamente la minería metálica en la Amazonía y en áreas protegidas.
3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, debería ajustarse la competencia de los GAD para armonizarla con las políticas nacionales de transición energética y remediación ambiental.
4. Ley Orgánica del Servicio Público y normativa laboral conexas, deberían contemplarse mecanismos de reconversión laboral y de seguridad social para trabajadoras y trabajadores del sector extractivo.
5. Varias leyes y normativas relacionadas con la energía, incluyendo la Ley Orgánica de Eficiencia Energética, la Ley Orgánica de Competitividad Energética, la Ley Orgánica para Impulsar la Iniciativa Privada en la Generación de Energías, y la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica. Estas leyes buscan promover la eficiencia energética, incentivar la inversión privada en energías renovables y asegurar un servicio eléctrico sostenible.

Entonces, se recomienda evaluar en el tratamiento legislativo del Proyecto de Ley la necesidad de incluir disposiciones reformativas expresas a las leyes sectoriales aplicables, a fin de asegurar su plena operatividad y evitar contradicciones normativas. Por lo tanto, de manera general, se debe considerar lo dispuesto en la Normativa vigente con la finalidad de no duplicar o contradecir regulaciones existentes que puedan afectar la aplicación de la norma, siempre asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre la propuesta remitida y el ordenamiento jurídico vigente, salvaguardando el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas.

Se debe mencionar que el Proyecto de Ley al pretender regular una materia que actualmente ya tiene su normativa vigente, se sugiere incluir disposiciones transitorias para que las autoridades competentes reformen la reglamentación secundaria pertinente, con la finalidad de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas.

Toda iniciativa legislativa debe estar acorde con el ordenamiento jurídico vigente, realizando las respectivas modificaciones evitando posibles duplicidades o contradicciones, salvaguardando su aplicabilidad, el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas.

Como sostiene la Corte Constitucional del Ecuador es un derecho de las personas “*contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas*”.²

Cabe recalcar que la implementación de la Propuesta Normativa implicaría un posible aumento del gasto público, contraviniendo lo establecido en el Artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador.

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

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.

Sin embargo, se sugiere el uso del lenguaje inclusivo en el Proyecto de Ley.

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 que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética” tiene como objetivo establecer la prohibición de la nueva exploración y explotación de hidrocarburos y minería en la Amazonía ecuatoriana, para permitir la implementación de una transición energética justa y progresiva.

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 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 que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética” se concluye que no contiene normativa que atente contra la igualdad

y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

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

Del análisis de la Propuesta Normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

El Artículo 57, número 7 de la Constitución reconoce el derecho de los pueblos y nacionalidades a ser consultados previamente sobre planes y programas de explotación de recursos no renovables en sus territorios. Si bien el Proyecto de Ley no promueve la explotación, sino su prohibición, esta medida también afecta el uso del territorio y los recursos, y puede limitar la participación económica de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que hayan decidido voluntariamente participar en proyectos extractivos en ejercicio de su libre determinación. Por tanto, la prohibición total sin consulta previa podría vulnerar este derecho, al impedirles decidir sobre el uso de sus territorios y recursos.

Si el Proyecto de Ley prohíbe todas las formas de explotación de recursos no renovables en zonas donde estas actividades representan ingresos o alternativas de desarrollo local, se debe garantizar la participación efectiva de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la decisión. La autodeterminación incluye la posibilidad de definir su propio desarrollo económico, social y cultural, así como decidir sobre el aprovechamiento de sus recursos.

Prohibir unilateralmente actividades sin participación efectiva reduce su capacidad de decidir libremente sobre sus territorios y medios de vida. Asimismo, el Proyecto de Ley en varios artículos se refiere solo a “pueblos indígenas”, excluyendo expresamente a las comunas, comunidades y nacionalidades que sí están contempladas en el Artículo 57 de la Constitución como titulares plenos de derechos colectivos. Esta omisión no es meramente terminológica, sino que tiene consecuencias jurídicas importantes:

- **Desconocer la pluralidad de sujetos colectivos:** El Artículo 57 de la Constitución reconoce expresamente cuatro formas organizativas y de identidad colectiva: comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Cada una tiene sus propias estructuras sociales, territoriales y formas de organización, muchas

veces diferenciadas y no necesariamente subsumibles entre sí. La exclusión de comunas, comunidades y nacionalidades implicaría un recorte en el ámbito subjetivo de protección de los derechos colectivos.

- **Vulneración del principio de igualdad y no discriminación:** Al no incluir a comunas, comunidades y nacionalidades, el texto podría generar un trato desigual e injustificado a las personas que pertenecen a estas formas de organización tradicional. Esta omisión contradice el principio de igualdad ante la ley (Artículos 11, número 2 y 66, número 4 Constitución) y puede dar lugar a situaciones de desprotección jurídica.

- **Contradicción con la jurisprudencia constitucional:** La Corte Constitucional ha sostenido en varias sentencias (por ejemplo, Sentencia No. 001-10-SIN-CC) que el reconocimiento de los derechos colectivos debe aplicarse en forma integral, sin segmentaciones o exclusiones que desnaturalicen la titularidad colectiva consagrada en el Artículo 57 de la Constitución. El uso parcial de la enumeración constitucional (al referirse solo a pueblos) se entendería que va en contra de esta doctrina.

Por consiguiente, el texto analizado no reconoce de manera plena y conforme al Artículo 57 de la Constitución a todos los titulares de derechos colectivos, pues omite en algunos artículos a las comunas, comunidades y nacionalidades como sujetos expresamente protegidos. Esta omisión constituye un déficit de reconocimiento normativo que puede traducirse en vulneraciones concretas de derechos y en una aplicación parcial del enfoque intercultural que el ordenamiento exige.

Entonces, se recomienda la aplicación del Artículo 57, número 17 de la Constitución de la República del Ecuador, que reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, el derecho a: “Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.”

Por ende, se recomienda implementar una Consulta Prelegislativa cumpliendo los precedentes constitucionales, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las disposiciones de la Constitución, la legislación internacional vinculante y sobre todo lo contemplado en los artículos 109.1 hasta el 109.18 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Reglamento para la Implementación de la Consulta Prelegislativa en la Asamblea Nacional.

Es necesario también tener presente que la Consulta Prelegislativa de acuerdo con la Sentencia No. 001-10-SIN-CC de la Corte Constitucional determinó que es “un derecho constitucional colectivo, un requisito previo *sine qua non* que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole legislativa que pudiera afectar cualquiera de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador”.

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 técnico-jurídicos no vinculantes de los proyectos de ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que “(...) el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: (...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.”. Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal y Tributaria de competencia exclusiva del Ejecutivo.

El Proyecto de Ley, establece un marco jurídico orientado a la protección integral del ecosistema amazónico mediante la prohibición de nuevas actividades extractivas de hidrocarburos y minería; sin embargo, el Artículo 3 del Proyecto de Ley incorpora una prohibición expresa y definitiva para la suscripción de nuevos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos y minería, así como la extensión de los contratos existentes en el territorio amazónico.

Además, establece una prohibición específica sobre la adjudicación de contratos en territorios indígenas, áreas naturales protegidas y zonas propuestas para reservas territoriales. Este Artículo propuesto, que responde a protección ambiental y de garantía de derechos colectivos, tiene implicaciones fiscales relevantes que deben ser consideradas desde una perspectiva técnica y estratégica. En términos económicos, la prohibición planteada implica una reducción estructural y progresiva de una de las fuentes más importantes de financiamiento del Presupuesto General del Estado: la renta petrolera y minera.

De acuerdo con datos del catastro minero, en Ecuador existen un total de 6 602 concesiones mineras, equivalente a 1.9 millones de hectáreas. De estas, alrededor del 42% se concentran en las provincias de la región amazónica, con un total de 836 mil hectáreas concesionadas. El 23.11% de la superficie concesionada en esta región se encuentra en etapa de exploración-explotación y el 53.11% se encuentra en fase de exploración inicial. Además, 134 concesiones en la región de la Amazonía corresponden al régimen Gran Minería, y estas acumulan el 60.81% de la superficie minera concesionada.

Por otro lado, entre 2021-2023, la operación petrolera en Ecuador registraba un promedio de alrededor de 7000 pozos en operación al mes de los cuales, por ejemplo, en 2023, el 51.5% eran operados por empresas privadas. Para 2024 y 2025 la operación de empresa pública ha disminuido (-5% en mayo 2025 frente a mayo 2024), mientras que la producción petrolera del lado de empresa privada ha aumentado (+2.70%). En julio 2025, por ejemplo, de los 450 pozos diarios en operación, más de la mitad, 256 fueron operados por empresa privada.

Durante el año fiscal 2024, según el Informe de Ejecución Presupuestaria Anual y IV Trimestre 2024 emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, los ingresos petroleros representaron el 32,1 % del total de ingresos del Presupuesto General del Estado, mientras que los ingresos no petroleros (tributarios y otros) alcanzaron el 67,9 %. A pesar del contexto de incertidumbre económica y crisis energética, los ingresos petroleros mostraron un crecimiento interanual del 2,3 %, lo que se explica tanto por un aumento del volumen de exportación como por una ligera mejora en el precio promedio de la cesta petrolera nacional, que se ubicó en USD 67,5 por barril.

Por lo cual estos ingresos constituyen un componente clave para sostener programas sociales, infraestructura pública y transferencias a gobiernos autónomos descentralizados. La imposibilidad de suscribir nuevos contratos limita de manera directa la capacidad del Estado de renovar reservas, mantener niveles de producción sostenibles y captar ingresos futuros por concepto de regalías, licencias, participación en la producción o impuestos sectoriales.

Adicionalmente, esta prohibición reduce las posibilidades de atracción de inversión privada nacional e internacional en sectores estratégicos, lo cual incide negativamente en el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED), en la generación de empleo y en el cobro de impuestos indirectos como el IVA e impuesto a la renta.

Esto a su vez afecta la actividad económica de las provincias amazónicas y reduce los ingresos tributarios en distintos niveles de gobierno. No se puede perder de vista que los gobiernos locales amazónicos también dependen de las asignaciones derivadas de los ingresos y regalías petroleras, eléctricas, mineras y otros mecanismos de compensación previstos en el régimen amazónico vigente.

La progresiva reducción de estas transferencias pone en riesgo la sostenibilidad fiscal de estas jurisdicciones, especialmente en territorios con alta dependencia de la actividad extractiva para la provisión de servicios básicos, inversión pública o atención a grupos vulnerables.

Por tanto, si bien el Artículo 3 del Proyecto de Ley plantea un enfoque de transición ecológica alineado con la protección de la Amazonía y de los derechos de los pueblos originarios, su aprobación sin una previsión clara de fuentes alternativas de financiamiento compromete la estabilidad macrofiscal del Estado, por lo cual la Propuesta Normativa debe ir acompañada de una planificación financiera integral, mecanismos de compensación fiscal, fortalecimiento de la inversión pública en energías renovables y la diversificación efectiva de la matriz

productiva nacional para evitar un desequilibrio en las finanzas públicas y un posible nuevo endeudamiento que incide directamente en el gasto público.

Adicionalmente, el Artículo 5 del Proyecto de Ley establece la creación e implementación de un Plan Nacional de Atención Integral en Salud Ambiental Amazónica, lo que supone el diseño de políticas públicas, normas técnicas, reglamentos y sobre todo la ejecución de planes, programas, proyectos e instrumentos técnicos en salud ambiental y salud laboral; esto implica un despliegue operativo institucional que conlleva necesariamente a un incremento del gasto público, ya que no solo se trata de generar normativa, sino de ejecutar acciones concretas como atención médica, rehabilitación, aplicación de conocimientos ancestrales, y educación sanitaria comunitaria, lo cual requiere financiamiento sostenido en el tiempo.

Por otra parte, el Artículo 6 del Proyecto de Ley al referirse a la remediación de los pasivos ambientales mineros y del subsector hidrocarburos en el territorio amazónico, al respecto la Guía para priorizar y evaluar proyectos de remediación ambiental: gestión de pasivos mineros realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) identificó en Ecuador 3710 pasivos ambientales hasta 2020. El mismo informe hace referencia a la definición de remediación propuesta por la Contraloría General del Estado del Ecuador, como “conjunto de medidas y acciones tendentes a restaurar afectaciones ambientales producidas por impactos ambientales negativos o daños ambientales, a consecuencia del desarrollo de actividades, obras o proyectos económicos o productivos”. El Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica ha tenido en los últimos 20 años diferentes iniciativas para la implementación de medidas de remediación. Por ejemplo, en el año 2008 se creó el Programa de Reparación Ambiental y Social (PRAS) , bajo el cual, de acuerdo con el informe del proyecto, entre 2008 a 2013 se destinaron alrededor de 69 millones para actividades de reparación ambiental y social.

Por otro lado, actualmente, el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica cuenta con la plataforma denominada Sistema Nacional de Indicadores Ambientales y Sostenibilidad – SINIAS , en el cual se reportan para 2023, 1846 fuentes de contaminación de la industria hidrocarburífera remediadas por el operador estatal responsable y avaladas por la Autoridad Ambiental y del Recurso Hídrico Nacional.

Si bien el Proyecto de Ley no establece explícitamente la obligación del Estado de financiar estas acciones, al remitir su ejecución a los lineamientos del desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, se deduce una carga fiscal implícita; esto porque los procesos de remediación, cuando no son asumidos por las empresas responsables o no existen responsables identificados, recaen sobre el Estado lo cual requiere presupuesto adicional para evitar que la contaminación persista afectando comunidades y ecosistemas vulnerables.

Adicionalmente el Artículo 7 del Proyecto de Ley aunque enfocado en la transición energética, menciona medidas como el aseguramiento de energía

eléctrica renovable en todo el territorio nacional, el establecimiento de pautas de eficiencia energética y la reducción de gases de efecto invernadero.

Según el reporte Estadística Anual y Multianual del Sector Eléctrico Ecuatoriano 2024, la producción nacional de energía más las importaciones, alcanzaron un valor total de 35.639,89 GWh. De esta cantidad, 23.373,76 GWh (65,58 %) se generaron con fuentes renovables de energía; 10.996,57 GWh (30,85 %) se produjeron a partir de fuentes no renovables; y, 1.269,56 GWh (3,56 %) se importaron desde Colombia y Perú. Cabe señalar que la generación de energía eléctrica con base al recurso hídrico fue la más representativa, con 22.614,43 GWh, equivalente al 63,45 % de la producción total de energía e importaciones.

Al respecto, todas estas acciones planteadas en este Artículo 7 del Proyecto de Ley requieren planificación técnica, inversión en infraestructura energética alternativa y seguimiento de indicadores ambientales, por lo cual, sin una fuente de financiamiento clara, podrían constituirse en obligaciones económicas para el Estado, con impacto directo en el gasto público y en la sostenibilidad fiscal.

Finalmente, dentro de las Disposiciones Generales, la Primera, establece la obligación del Ejecutivo de elaborar en un plazo de doce meses un Plan Nacional de Transición Energética en la Amazonía, que incluya metas, indicadores y estrategias específicas, así como intervenciones focalizadas en zonas vulnerables o dependientes fiscalmente del extractivismo; esta planificación requiere de recursos humanos técnicos especializados y la activación de instancias de coordinación con gobiernos regionales y pueblos indígenas, lo que conlleva, sin duda, una erogación presupuestaria.

Al respecto, esta Propuesta Normativa implica un impacto directo en el gasto público, puesto que el Presupuesto General del Estado dejaría de percibir, de manera permanente, ingresos por la prohibición establecida en este Proyecto de Ley, lo cual podría afectar la ejecución de las políticas públicas del gobierno de turno y, peor aún, con la inclusión de nuevas responsabilidades derivadas, debido a la disminución de fuentes de ingresos no permanentes. En caso de no existir una fuente alternativa de financiamiento, esta situación podría derivar en un aumento de la deuda pública, comprometiendo así la sostenibilidad fiscal del país.

Es necesario, en este contexto, citar que los artículos 286 y 287 de la Constitución del Ecuador establece que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, deben ser manejadas de forma sostenible, responsable y transparente, procurando la estabilidad económica. Señala que los egresos permanentes deben financiarse con ingresos permanentes, y que el gasto en sectores esenciales como salud, educación y justicia tendrán prioridad, permitiéndose su financiamiento con ingresos no permanentes solo de manera excepcional. Así como también que se debe tener una fuente de financiamiento para la implementación del proyecto de ley.

En este sentido, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que, en el referido Proyecto de Ley contiene las siguientes características:

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

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

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

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según la Proponente, es establecer la prohibición de la nueva exploración y explotación de hidrocarburos y minería en la Amazonía ecuatoriana, para permitir la implementación de una transición energética justa y progresiva. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos; 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación; y, 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

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 los objetivos: 7. Precautelar el uso responsable de los recursos naturales con un entorno ambientalmente sostenible; y, 9. Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente orientado al bienestar social.

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.³ (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:

- Se recomienda adecuar la Exposición de Motivos y Considerandos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.

- Se sugiere cambiar “DISPOSICIONES GENERALES” por “DISPOSICIONES TRANSITORIAS”, conforme lo determina el Artículo 22 del Reglamento de Técnica Legislativa, y en sus disposiciones se sugiere señalar que, el plazo de aplicación de la disposición se deberá contar una vez publicada la ley en el Registro Oficial.

- Se sugiere incluir una Disposición Final en el Proyecto de Ley en cumplimiento con lo estipulado en el Artículo 22, letra g) del Reglamento de Técnica Legislativa.

- Se recomienda adecuar el articulado del Proyecto de Ley conforme lo estipulado en el Reglamento de Técnica Legislativa. Así como se sugiere en el marco de lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sínderesis, adecuar el contenido de la Propuesta Normativa.

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

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética”, 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 al señor Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sin embargo, a criterio de esta Unidad, en la Propuesta Normativa se identifica incremento del gasto público, puesto que implicaría una reducción permanente de ingresos para el Presupuesto General del Estado al prohibir actividades extractivas, además de requerir recursos adicionales para la creación e implementación del Plan Nacional de Transición Energética, la contratación de personal técnico especializado y la activación de mecanismos de coordinación con gobiernos regionales y pueblos indígenas. Aunque el Proyecto de Ley no establece explícitamente la obligación estatal de financiar la remediación de pasivos ambientales, al remitirse a principios de desarrollo sustentable y protección del medio ambiente se configura una carga fiscal implícita, dado que, en ausencia de empresas responsables o de responsables identificados, el Estado asumiría los costos de recuperación ambiental. Sin fuentes de financiamiento alternativas, esto podría generar un aumento de la deuda pública, comprometiendo la sostenibilidad fiscal del país y contraviniendo lo establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para presentar 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 que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética”.

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 que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
**JAVIER ANTONIO
NUQUES BALDA**
Validar únicamente con FirmaEC

Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda
**COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:



Firmado electrónicamente por:
**MAYRA ESTEFANIA
VALLEJO BRIONES**
Validar únicamente con FirmaEC

Mgtr. Mayra Estefanía Vallejo Briones
**ESPECIALISTA JUNIOR DE ANÁLISIS TÉCNICO LEGISLATIVO
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Análisis económico:	Michelle Tello Andrés Moyón
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética”
PROPONENTE	Asambleísta Rosa Cecilia Baltazar Yucailla
FECHA DE PRESENTACIÓN	15 de julio de 2025
MATERIA	Biodiversidad y Recursos Naturales
OBJETIVO DEL PROYECTO	Establecer la prohibición de la nueva exploración y explotación de hidrocarburos y minería en la Amazonía ecuatoriana, para permitir la implementación de una transición energética justa y progresiva.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: Exposición de Motivos, ocho considerandos, ocho artículos y dos disposiciones generales.</p> <p>El Proyecto de Ley pretende prohibir la explotación de hidrocarburos y la minería en la amazonía, e implementa la transición energética, al establecer que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se prohíbe de manera definitiva la suscripción de contratos de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos y mineros, y extensiones de los mismos en el territorio amazónico, así como la adjudicación de contratos de exploración y explotación de hidrocarburos y mineros en zonas que se superpongan con territorios de pueblos indígenas, en áreas propuestas para la creación de reservas indígenas o territoriales y en áreas naturales protegidas (ANP). - El Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y los gobiernos autónomos descentralizados amazónico garantizarán la realización de acciones de prevención, monitoreo y atención médica para las personas expuestas a metales pesados en territorios amazónicos afectados por actividades extractivas o pasivos ambientales por hidrocarburos y pasivos ambientales mineros. - El Ministerio de Salud, según su competencia realizará política pública modelos de gestión, normas técnicas y reglamentos en salud ambiental y salud en el trabajo. Además, desarrollará planes, programas, proyectos, herramientas e instrumentos técnicos con lineamientos, estrategias y estándares en salud ambiental y salud en el trabajo. - El Ministerio de Energía y Minas, en concordancia con la Ley de Hidrocarburos, los yacimientos de hidrocarburos y sustancias que los acompañan, en cualquier estado físico en que se encuentren situados en el territorio nacional, incluyendo las zonas cubiertas por las aguas del mar territorial, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado, su explotación se ceñirá a los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente. - En concordancia con la Ley de Hidrocarburos, la Función Ejecutiva, adoptará las medidas necesarias con el objetivo de garantizar la transformación del sistema energético, sustituyendo paulatinamente el uso de fuentes fósiles por el de energías renovables. Para ello, se preverá la planificación de medidas que deben ser periódicamente revisadas según sean fijados, tales como: a) El establecimiento de pautas de eficiencia energética; b) La reducción de gases de efecto invernadero; c) El

	<p>aseguramiento de energía eléctrica mediante fuentes renovables de todo el territorio nacional; y, d) Otras medidas que resulte convergentes.</p> <p>- El Estado ecuatoriano, en el marco de sus compromisos con la mitigación del cambio climático, la transición energética justa y la responsabilidad por albergar un ecosistema clave para la estabilidad del planeta, impulsará activamente la cooperación internacional para la reducción progresiva de la producción y uso de combustibles fósiles, y la transición energética justa con especial énfasis en la protección de la Amazonía. Toda promoción debe tener en cuenta las voces y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, quienes deben ser consultados para los mecanismos de negociación y participación de los acuerdos de cooperación internacional.</p> <p>- El Ejecutivo, a través del Ministerio de Energía y Minas y en coordinación con los gobiernos regionales amazónicos y los pueblos indígenas, elaborarán en un plazo no mayor de doce (12) meses, el Plan Nacional de Transición Energética en la Amazonía, que contendrá metas, indicadores, cronogramas y estrategias específicas de salida gradual de la extracción petrolera y expansión de energías renovables.</p> <p>- El Ejecutivo elaborará el reglamento la presente ley en un plazo que no excederá de noventa (90) días contados a partir de su vigencia.</p>
<p>CONCLUSIONES</p>	<p>El “Proyecto de Ley que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética”, 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 al señor Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</p> <p>Sin embargo, a criterio de esta Unidad, en la Propuesta Normativa se identifica incremento del gasto público, puesto que implicaría una reducción permanente de ingresos para el Presupuesto General del Estado al prohibir actividades extractivas, además de requerir recursos adicionales para la creación e implementación del Plan Nacional de Transición Energética, la contratación de personal técnico especializado y la activación de mecanismos de coordinación con gobiernos regionales y pueblos indígenas. Aunque el Proyecto de Ley no establece explícitamente la obligación estatal de financiar la remediación de pasivos ambientales, al remitirse a principios de desarrollo sustentable y protección del medio ambiente se configura una carga fiscal implícita, dado que, en ausencia de empresas responsables o de responsables identificados, el Estado asumiría los costos de recuperación ambiental. Sin fuentes de financiamiento alternativas, esto podría generar un aumento de la deuda pública, comprometiendo la sostenibilidad fiscal del país y contraviniendo lo establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley que incrementen el gasto público.</p>
<p>RECOMENDACIONES</p>	<p>a) Considerar los criterios establecidos en el Informe Técnico-jurídico No Vinculante; y,</p> <p>b) No Calificar el “Proyecto de Ley que Prohíbe la Explotación de Hidrocarburos y la Minería en la Amazonía e Implementa la Transición Energética”.</p>

Elaborado por: MEVB