

F01v03-PRO-GLE-FDL-001

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 036-INV-CGUTL-AN-2025

Quito, D.M., 14 de agosto de 2025

Proponente: Samuel Elías Céleri Gómez
Nombre del Proyecto: "Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia"

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 06 de agosto de 2025, el asambleísta Samuel Elías Céleri Gómez, remite mediante Memorando AN-DSCG-AN-2025-154-M, con número de trámite 470108, dirigida al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el **Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia**, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Como anexos al proyecto, adjuntan la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que busca evidenciar la alineación de la propuesta con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda 2030.

Mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-3459-M, de fecha 07 de agosto de 2025, la Secretaría General de la Asamblea Nacional solicitó a la Unidad Técnica Legislativa la elaboración del correspondiente Informe Técnico-jurídico No Vinculante, como requisito previo para el análisis de calificación por parte del Consejo de Administración Legislativa (CAL). De manera complementaria, se requirió también la elaboración de un extracto del contenido del proyecto de ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente **Informe Técnico-jurídico No Vinculante** es analizar el cumplimiento de los requisitos de técnica legislativa, constitucionalidad y legalidad, previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, y los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a efectos de establecer si la propuesta puede ser admitida a trámite legislativo o si incurre en vicios formales o materiales que imposibiliten su calificación.

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.

En virtud de estas disposiciones, la Unidad tiene entre sus funciones emitir informes técnico-jurídicos no vinculantes sobre los proyectos presentados, verificando su viabilidad normativa, la coherencia formal con los principios de técnica legislativa y su conformidad con el marco constitucional vigente.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido presentado por el asambleísta Samuel Elías Célleri Gómez, y cuenta con el respaldo de nueve (9) asambleístas, que corresponde al seis por ciento (6 %) de los miembros de la Asamblea Nacional. Este respaldo **CUMPLE** con el mínimo requerido conforme al artículo 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, respecto al porcentaje mínimo requerido de asambleístas para el ejercicio válido de la iniciativa legislativa.

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

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución de la República establece como requisito para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos y el articulado del presente Proyecto de Ley, se concluye que sus disposiciones se enmarcan dentro de un único fin integral: la modernización, fortalecimiento, así como el desarrollo sostenible de la infraestructura logística y portuaria y su entorno territorial.

Aunque el proyecto aborda aspectos diversos como:

- Infraestructura logística y portuaria;
- Promoción de inversiones y asociaciones público-privadas;
- Ordenamiento territorial y planificación regional;
- Sostenibilidad ambiental;
- Fomento de empleo local y formación técnica;

Estos elementos son funcionalmente conexos y convergen en la persecución de un solo objetivo estratégico, por lo que se mantienen dentro de un ámbito común y coherente de desarrollo económico y territorial.

Por lo tanto, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con el principio de unidad de materia previsto en el Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, al proponer un régimen normativo integral y articulado que responde a la realidad multisectorial y territorial del Puerto de Esmeraldas y su zona de influencia, sin fragmentar artificialmente su regulación.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El "Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia" contiene: Exposición de Motivos, diez (10) considerandos, diecisiete (17) Artículos, dos (2) disposiciones generales; dos (2) disposiciones transitorias y, una disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 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 deberá contar con una ficha de verificación que justifique 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.

El Proyecto de Ley adjunta dicha ficha de verificación, en el cual se vincula la propuesta con los siguientes objetivos: ODS 8 y 12, y objetivos 4, 5, 6, 8 y 9.

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.

3.5 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.

Dado que el "Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia", no regula ninguna de las materias reservadas para las leyes orgánicas, corresponde clasificarlo como ley Ordinaria. Por tanto, la denominación empleada es correcta y **CUMPLE** con lo dispuesto en el Artículo 133 de la Constitución.

3.6 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa	CUMPLE
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

El “Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia” guarda una vinculación general con fines constitucionales de desarrollo, competitividad, atracción de inversión y fortalecimiento de infraestructura estratégica, en la medida en que busca mejorar la conectividad logística, promover la participación público-privada y dinamizar encadenamientos productivos regionales. Esta orientación es consistente con objetivos de política pública relativos al fomento de la producción, la integración territorial y la facilitación del comercio.

No obstante, del análisis técnico-jurídico surgen varias observaciones que deben ser atendidas antes de su eventual aprobación:

a) Redistribución de funciones de la Secretaría de Inversiones Público Privadas

De conformidad con la Disposición Reformatoria Décima Tercera de la Ley de Integridad Pública, aprobada por la Asamblea Nacional el 24 de junio de 2025, se reformó expresamente la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, suprimiendo la Secretaría de Inversiones Público Privadas y habilitando al Poder Ejecutivo para redistribuir internamente sus funciones. Posteriormente, mediante el Decreto Ejecutivo No. 60, de 24 de julio de 2025, estas competencias fueron fusionadas al Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

En este contexto, el Proyecto de Ley en análisis no establece de manera expresa la preservación de la competencia ejecutiva, ni condiciona las medidas

tributarias, aduaneras o de incentivos a la iniciativa o reglamentación del Ejecutivo, lo que podría generar superposición de competencias y dificultar una implementación óptima de las disposiciones propuestas.

Desde la perspectiva de técnica normativa, se recomienda coordinar de manera formal y previa con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la Secretaría de Inversiones de Alianzas Público Privadas y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca dejando explícito que las competencias ejecutivas permanecen intactas y que cualquier medida tributaria, aduanera o de incentivos queda sujeta a la potestad reglamentaria del Ejecutivo. La ley, tal como está redactada, podría generar conflictos jurídicos, inseguridad institucional y riesgos en la gestión futura de las APP en el Puerto de Esmeraldas.

b) Normativa portuaria vigente, ley marco de Alianzas Público Privadas y Régimen Especial (ZEDE / Zonas Francas)

El sector portuario se encuentra regulado por un marco legal de alcance nacional, compuesto principalmente por la Ley General de Puertos, la Ley de Régimen Administrativo Portuario y la normativa conexas. Paralelamente, el régimen de Alianzas Público-Privadas (APP) se regula de manera transversal a través de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, que establece los principios, procedimientos y competencias para la estructuración, aprobación y ejecución de proyectos APP.

Si el Proyecto de Ley atribuye al Ministerio de Transporte y Obras Públicas la totalidad del ciclo APP para el Puerto de Esmeraldas, sin una reforma expresa a la ley marco, se estaría produciendo una modificación de facto de esta normativa, lo que genera un riesgo jurídico considerable, incluyendo inseguridad normativa y posibles conflictos competenciales.

A esto se suma un cambio sustantivo reciente: el 20 de diciembre de 2023, mediante Registro Oficial No. 461, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones sustituyó el título de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) por el Título IV de “Zonas Francas”. Esta reforma reorganiza el régimen aduanero, tributario y operativo de las áreas especiales, incluidas las de naturaleza logística o portuaria, introduciendo nueva terminología, procedimientos, incentivos y autoridades competentes.

Por tanto, cualquier referencia en el proyecto a ZEDE u otros regímenes especiales debe ser actualizada y armonizada con el nuevo Título IV de Zonas

Franca, bajo riesgo de generar colisiones normativas, inaplicabilidad práctica de beneficios y contingencias para inversionistas y financiadores.

Además, al enfocarse exclusivamente en el Puerto de Esmeraldas, el proyecto otorga un trato jurídico singular, que carece de justificación técnica objetiva frente a otros puertos estatales o delegados. Esta singularidad puede ser cuestionada bajo los principios de igualdad y generalidad ante la ley.

c) Desafíos de armonización normativa en materia de Alianzas Público Privadas

La Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo establece un régimen general y uniforme para las Alianzas Público-Privadas (APP), definiendo su alcance, principios rectores, sectores prioritarios, reglas para la participación privada, beneficios para los proponentes, así como la estabilidad jurídica de los contratos APP.

La introducción, a través de un proyecto de ley especial, de un marco APP exclusivo para el Puerto de Esmeraldas, rompe la unidad normativa establecida por la ley marco y abre la posibilidad de un régimen paralelo, con procedimientos, plazos, incentivos y reglas propias que podrían diferir de los aplicables a otros proyectos APP.

Esta singularidad normativa incrementa el riesgo de litigios por trato desigual entre operadores de distintos proyectos, al generar incertidumbre sobre qué normativa aplica en casos críticos relacionados con: priorización de proyectos, distribución de riesgos, estructuración financiera, garantías contractuales, supervisión y fiscalización, así como mecanismos de terminación anticipada.

d) Falta de estudios y alineación con la planificación nacional.

Si bien, el proyecto aún no incorpora los estudios técnicos, económicos y sociales que respalden la necesidad y viabilidad del régimen especial, ni establece su articulación con un Plan de Inversiones Portuarias Prioritarias o con la programación plurianual correspondiente, esta situación abre la oportunidad de fortalecer la propuesta. Integrar dichos elementos, así como explicitar su coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con la política de áreas especiales del Ejecutivo en relación a la reforma del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (Zonas Francas), permitiría dotarla de mayor ejecutabilidad y prevenir eventuales impactos no previstos en materia de competencia, tarifas, cargas logísticas o sostenibilidad fiscal y ambiental.

e) Ausencia de definiciones y procedimientos

No se precisa qué ha de entenderse por “aplicaciones digitales portuarias”, “operador tecnológico” o “autoridad portuaria local”; tampoco se establecen plazos, criterios de selección, requisitos técnicos mínimos, mecanismos de control y auditoría, estándares de interoperabilidad/digitalización, ni el encaje con el ciclo APP (prefactibilidad, estructuración, contratación, ejecución, supervisión y reversión). La omisión de estos elementos dificulta la contratación, entorpece el cierre financiero y compromete la fiscalización, afectando la seguridad jurídica del proyecto y la bancabilidad de sus contratos.

En síntesis, si bien el proyecto persigue objetivos legítimos de desarrollo logístico, competitividad y fortalecimiento de infraestructura estratégica, su redacción actual presenta riesgos jurídicos y técnicos que requieren atención. En particular, es necesario:

- Garantizar la preservación de la competencia de la Función Ejecutiva, condicionando cualquier medida de incentivos, aduanas o tributaria a la iniciativa y reglamentación del Ejecutivo, evitando invasión de competencias.
- Asegurar la armonización normativa con la legislación portuaria nacional, la ley marco de APP y el Título IV de Zonas Francas del COPCI, vigente desde diciembre de 2023, actualizando toda referencia a ZEDE y alineando terminología, procedimientos e incentivos.
- Evitar la creación de un régimen APP paralelo exclusivo para el Puerto de Esmeraldas, que quebraría la unidad normativa, generaría inseguridad jurídica y podría dar lugar a litigios por trato desigual con otros proyectos APP.
- Incorporar estudios técnicos, económicos y sociales que respalden la necesidad y viabilidad del proyecto, así como definiciones, procedimientos y criterios claros que permitan la implementación efectiva, el cierre financiero seguro y la supervisión adecuada de las aplicaciones digitales portuarias y concesiones asociadas.

Con estas modificaciones, el proyecto podría compatibilizarse con el marco legal vigente, reducir significativamente los riesgos de inseguridad jurídica e inconstitucionalidad, y garantizar su eficacia como instrumento de desarrollo logístico y productivo para la región de Esmeraldas.

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** vulnera lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El “Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia”, **NO** guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes, ni establece disposiciones sobre la materia. En este sentido, **NO** se evidencia una 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 concordancia, el Artículo 66, número 4, reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. El principio de igualdad se proyecta hacia todas las actuaciones estatales, siendo este medio y fin. En consecuencia, la transversalización del enfoque de género debe incorporarse de forma sistemática e integral en la elaboración normativa.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia”, **NO** se advierten disposiciones que vulneren la igualdad y equidad de género, por lo que se considera que guarda observancia con los Artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución de la República del Ecuador.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional. Esta definición reconoce la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades, y fundamenta un modelo político e institucional incluyente, que rompe con esquemas históricos de invisibilización.

Del análisis del contenido del Proyecto de Ley, **NO** se evidencia afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, ni se identifican disposiciones que limiten el ejercicio de los derechos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución. Tampoco se advierte afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley **NO** genera afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

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

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

El "Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia" tiene como objeto establecer el marco legal e institucional para promover la modernización, ampliación y fortalecimiento del Puerto de Esmeraldas y su zona de influencia, mediante el desarrollo de infraestructura logística, el impulso a inversiones público-privadas y su integración con sectores estratégicos de la economía nacional.

Así, el Proyecto de Ley, mediante el artículo 3, declara al Puerto de Esmeraldas como infraestructura de interés público y estratégico para el desarrollo económico y logístico nacional. Para ello, este mismo artículo, establece que este puerto tendrá prioridad en la planificación territorial, la inversión pública y la estructuración de proyectos de régimen de asociaciones públicos-privadas (APP) bajo los principios de los cuerpos legales de Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo y el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), así como su normativa reglamentaria.

El artículo 5 establece la creación de un Plan de Inversiones Portuarias Prioritarias el cual servirá de guía para la aprobación de proyectos APP. El artículo no expresa qué entidad estará a cargo del desarrollo y ejecución del Plan de Inversión. Así mismo, este mismo artículo establece que los proyectos APP propuestos a partir del plan de inversión podrán adoptar modelos de financiamiento de tipo autofinanciados y cofinanciados. En el caso de los proyectos APP cofinanciados, estos requieren aporte de recursos públicos de la entidad delegante para lograr su viabilidad económica-financiera. Así, la entidad delegante, que en este caso sería el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), requeriría incluir en su proforma presupuestaria institucional los egresos, sea en forma de subvenciones o retribuciones, necesarios para la ejecución de proyectos APP del Plan de Inversiones Portuarias Prioritarias. La Comisión Especializada, en caso de que el proyecto de ley sea aprobada por el CAL, deberá, en conjunto con el MTOP, evaluar las condiciones presupuestarias bajo las cuales se podrán proponer proyectos APP, sean autofinanciados y en especial en el caso de proyectos APP cofinanciados.

Así mismo, dado que el proyecto de ley no establece el tipo de proyectos APP que se promoverán, de acuerdo con el artículo 31 del Título III de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, se entiende que podría ser proyectos APP tanto de iniciativa pública como privada. En el caso de desarrollar iniciativas públicas y cofinanciadas, el MTOP o cualquier otra entidad delegante, según correspondan, deberá sustentar la capacidad presupuestaria para cumplir con los compromisos fiscales asumidos en los Contratos APP, así como sus eventuales modificaciones, de conformidad con lo establecido en la normativa aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas, como lo indica el literal 5 del Reglamento de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo.

La Disposición General primera del proyecto de ley menciona que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesa, y el Ministerio de Economía y Finanzas deberán considerar disponibilidad presupuestaria para los proyectos vinculados al desarrollo del Puerto de Esmeraldas. Si bien el segundo párrafo de la misma disposición, indica que dichos proyectos no se traducen en asignaciones presupuestarias

obligatorias inmediatas, el proyecto de ley crea un Plan de Inversión, así como la posibilidad de otras iniciativas públicas, que, al no estar explícitamente reflejadas en una partida presupuestaria de uno de los ministerios mencionados, deberán estar estrictamente condicionadas a la existencia de partidas presupuestarias previamente aprobadas. Así también, esta disposición, así como los artículos 4 y 5 implica que se debe supeditar la implementación de proyectos o planes del proyecto de ley a presupuestos vigentes y ninguna iniciativa pública podrá generar compromisos financieros hasta que se incluyan expresamente en el Presupuesto General del Estado. Asimismo, cualquier proyecto APP que se derive del presente proyecto de ley, deberá seguir la fase de planificación y elegibilidad conforme lo indica el artículo 32 del Título III de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, así como su respectivo reglamento. Con base a ello, la Comisión Especializada, en caso de que el proyecto de ley sea aprobado por el CAL, deberá evaluar el potencial que tendrían los Proyectos APP derivados de este proyecto de ley para cumplir los criterios de elegibilidad y pertinencia en relación con los lineamientos y objetivos de planificación de la Entidad Delegante, en este caso MTOP u otra entidad, por ejemplo, portuaria.

Finalmente, el artículo 6 del proyecto de ley establece incentivos tributarios y estabilidad tributaria bajo lo dispuesto en el artículo 25 y artículo 23 del COPCI. Respecto a ello, podría ser necesario que la Comisión Especializada, en caso de que el proyecto de ley sea aprobado por el CAL, discuta el contenido de los posibles contratos de inversión a realizarse y evaluar los incentivos tributarios aplicables bajo el COPCI así como considerar criterios del ente rector de finanzas públicas.

Así, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que, en el referido “Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia” contiene las siguientes características:

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

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

La Asamblea Nacional tiene el compromiso de contribuir al mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población ecuatoriana mediante la implementación de una agenda legislativa orientada al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en consonancia con los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Dicho instrumento constituye la hoja de ruta técnica

y política que orienta el accionar del sector público, y que además funge como canal de diálogo entre los distintos niveles de gobierno, la ciudadanía y los actores sociales.

En este marco, el o la proponente debe justificar de manera expresa y argumentada la alineación de la propuesta normativa con estos instrumentos.

El “Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia” se alinea con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030:

- **Objetivo 8:** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- **Objetivo 12:** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Esta vinculación se justifica en tanto el desarrollo del Puerto de Esmeraldas y su zona de influencia permite dinamizar la economía local, generar empleo, fomentar la conectividad y eficiencia logística, e impulsar inversiones sostenibles que fortalecen la competitividad regional y nacional.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025”, aprobado mediante Resolución No. 003-2024-CNP del 16 de febrero de 2024, constituye el instrumento rector de la planificación en el país. Su ejecución es de carácter obligatorio y vinculante para todas las entidades del sector público, y orienta la formulación de políticas, planes y proyectos públicos.

En este contexto, el presente Proyecto de Ley guarda relación directa con los siguientes objetivos del Plan de Desarrollo:

- **Objetivo 4:** Estimular el sistema económico y de finanzas públicas para dinamizar la inversión y las relaciones comerciales.
- **Objetivo 5:** Fomentar de manera sustentable la producción, mejorando los niveles de productividad.
- **Objetivo 6:** Incentivar la generación de empleo digno.
- **Objetivo 8:** Impulsar la conectividad como fuente de desarrollo y crecimiento económico sostenible.
- **Objetivo 9:** Propender de la construcción de un Estado eficiente, transparente y orientado al bienestar social.

En síntesis, el Proyecto de Ley se encuentra alineado con la estrategia nacional de desarrollo, promueve la eficiencia, competitividad y sostenibilidad en el sector logístico-portuario, y refuerza la coordinación institucional y la corresponsabilidad del Estado en la implementación de políticas estratégicas de infraestructura y desarrollo regional.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo al análisis de las observaciones puntuales, se considera pertinente recordar la definición de Técnica Legislativa, a fin de evidenciar su relevancia en la producción normativa:

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.¹ (Énfasis añadido)

La Técnica Legislativa no solo traduce la voluntad del legislador en una norma jurídicamente válida, sino que también asegura la coherencia, sistematicidad y precisión en el uso del lenguaje jurídico, con sujeción a los principios constitucionales.

A continuación, se presentan las principales observaciones:

5.1. Se recomienda que la **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**, toda referencia normativa, doctrinaria o técnica se cite de manera clara, precisa y completa. Estas referencias deben contar con su correspondiente fuente debidamente identificada, y deben incluirse en una sección de bibliografía final conforme al formato APA, tal como lo establece el Manual de Técnica Legislativa.

5.2. Se recomienda fortalecer los **CONSIDERANDOS**, cada cita normativa haga referencia explícita al cuerpo legal correspondiente (Constitución, leyes, códigos, demás que requiera). asegurando que cada referencia normativa indique de manera explícita el cuerpo legal correspondiente (Constitución, leyes, códigos u otras normas aplicables). Se detecta el uso incorrecto del término “Carta Magna”. Asimismo, en los considerandos 4 y 5 se hace referencia desactualizada a Zonas Especiales de Desarrollo Económico, cuando dicho régimen fue reemplazado por el capítulo de Zonas Francas. Por lo tanto, el texto debe actualizarse conforme al marco normativo vigente.

5.3. En el artículo 7 del Proyecto de Ley se identifica el uso incorrecto del nombre “Ministerio de Producción, Inversiones y Comercio Exterior”, cuando el nombre oficial vigente es “Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca”, desde el 12 de junio de 2013, mediante Decreto Ejecutivo No. 559, que fusionó por absorción diversas entidades para conformar la institución actual.

¹ Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

Además, bajo esta misma observación, el nombre no aparece completo en el artículo 17, lo que podría generar confusión o imprecisiones legales.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia” presenta una estructura normativa orientada a potenciar la actividad portuaria, logística y comercial de la terminal marítima, incorporando disposiciones relacionadas con su administración, operación, atracción de inversiones, incentivos, régimen especial de zonas francas, infraestructura y articulación interinstitucional. La propuesta refleja la intención de consolidar un marco legal específico que impulse la competitividad y el desarrollo económico de la provincia de Esmeraldas y del país.

No obstante, del análisis técnico-jurídico y económico realizado, se identifican observaciones relevantes que deben ser atendidas antes de su tramitación legislativa:

- En el ámbito jurídico, aunque el proyecto de ley se vincula con fines constitucionales de desarrollo, competitividad y fortalecimiento de infraestructura estratégica, su redacción actual presenta riesgos relevantes que deben ser atendidos antes de su aprobación. Se identifica la oportunidad de reforzar la preservación expresa de las competencias de la Función Ejecutiva y de armonizar la iniciativa con la legislación portuaria nacional, la ley marco de Alianzas Público-Privadas (APP) y el régimen de Zonas Francas vigente desde diciembre de 2023, actualizando las referencias a las ZEDE y asegurando que el modelo APP propuesto para el Puerto de Esmeraldas se enmarque dentro de la unidad normativa, brindando certeza jurídica y equidad con otros proyectos. Asimismo, incorporar estudios técnicos, económicos y sociales que respalden la necesidad y viabilidad del régimen especial, junto con definiciones, procedimientos y criterios claros para su implementación, supervisión y cierre financiero, fortalecerá la seguridad jurídica de los contratos y potenciará la efectividad de las APP. Atender estos aspectos permitirá alinear la propuesta con el marco legal vigente y maximizar su impacto como instrumento de desarrollo logístico y productivo para la región de Esmeraldas.
- En el ámbito económico, la propuesta incorpora medidas e instituciones que, de aprobarse, permitirían crear o fortalecer estructuras administrativas y operativas con potencial para impulsar el desarrollo sectorial, lo que requerirá recursos fiscales sostenidos. Incluir estimaciones presupuestarias, fuentes de financiamiento y un análisis

técnico-financiero que respalde su viabilidad económica contribuirá a asegurar su implementación efectiva y sostenible en el tiempo.

La problemática que busca atender esta propuesta normativa es de carácter estratégico y prioritario, pues el fortalecimiento del Puerto de Esmeraldas y de su zona de influencia no solo representa una necesidad impostergable para el desarrollo del pueblo esmeraldeño, sino que también constituye un interés nacional al generar beneficios directos e indirectos para todos los ecuatorianos, en términos de competitividad, comercio exterior, conectividad e inversión. Por esta razón, resulta aún más importante considerar y acoger las recomendaciones jurídicas y económicas planteadas, a fin de garantizar que la implementación de la ley sea eficiente, técnicamente viable y sostenible en el tiempo, cumpliendo de manera integral los objetivos que persigue.

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

1. Considerar los criterios jurídicos, técnicos y económicos desarrollados en el presente informe, en especial aquellos relativos a la armonización normativa, preservación de competencias y viabilidad técnica del proyecto.
2. Calificar al "Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia".
3. Designar para su trámite a la Comisión Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el extracto del "Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia".

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
JAVIER ANTONIO
NUQUES BALDA
Validar únicamente con FirmaRC

Mgr. Javier Antonio Nuques Balda
COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA



Firmado electrónicamente por:
CAMILA DANIELA
HERMANN DUQUE
Validar únicamente con FirmaRC

Elaborado por: Abg. Camila Daniela Hermann Duque

Análisis económico:	Econ. Michelle Tello
Revisión de composición formal del documento:	Mónica Robayo

ANEXO 1

EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	"Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia"
PROPONENTE	Asambleísta Samuel Elías Céleri Gómez
FECHA DE PRESENTACIÓN	06 de agosto de 2025
MATERIA	Desarrollo Económico y Logístico
OBJETIVO DEL PROYECTO	El objetivo del "Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia" es establecer un marco legal e institucional que permita modernizar, ampliar y fortalecer el Puerto de Esmeraldas y su zona de influencia, promoviendo el desarrollo de infraestructura logística, impulsando inversiones público-privadas, integrando sectores estratégicos de la economía nacional, garantizando competitividad, conectividad y eficiencia en la operación portuaria, y generando beneficios económicos y sociales para la provincia de Esmeraldas y el país en general.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>El "Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia" busca consolidar un marco jurídico específico para potenciar la actividad portuaria, logística y comercial de la terminal marítima, así como su integración con sectores estratégicos de la economía nacional. La iniciativa establece disposiciones sobre administración y operación del puerto, atracción de inversiones, incentivos, régimen de ZEDE, infraestructura y articulación interinstitucional, incluyendo la creación de un Plan de Inversiones Portuarias Prioritarias para facilitar proyectos bajo esquemas de asociaciones público-privadas (APP).</p> <p>El proyecto reconoce al puerto como infraestructura de interés público y estratégico, orientada a mejorar la competitividad, conectividad y desarrollo económico regional y nacional. En síntesis, la propuesta busca impulsar el desarrollo logístico y productivo del puerto, generando beneficios para Esmeraldas y el país, siempre que se consideren y acojan las recomendaciones jurídicas y económicas que aseguren su correcta implementación.</p>
CONCLUSIONES	<p>El "Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia" sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Dispone de iniciativa legislativa;b) Se refiere a una sola materia;c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,e) Contiene la expresión clara de los artículos con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

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 jurídicos, técnicos y económicos desarrollados en el presente informe, en especial aquellos relativos a la armonización normativa, preservación de competencias y viabilidad técnica del proyecto.2. Calificar al "Proyecto de Ley para el Desarrollo Logístico, Productivo y Estratégico del Puerto de Esmeraldas y su Zona de Influencia".3. Designar para su trámite a la Comisión Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
------------------------	---

Elaborado por: CDCH