

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 064-INV-CGUTL-AN-2025

Quito, D.M., 16 de octubre de 2025

Proponentes: Asambleístas Lenin Daniel Barreto Zambrano, Guido Andrés Mendoza Andrade, Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira y Victoria Tatiana Desintonio Malavé

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 02 de octubre de 2025, las y los asambleístas Lenin Daniel Barreto Zambrano, Guido Andrés Mendoza Andrade, Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira y Victoria Tatiana Desintonio Malavé, mediante Comunicación sin número de fecha 01 de octubre de 2025, con No. de trámite 472686, remiten al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus consecuencias negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática” al cual adjuntan 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-2025-4154-M, de fecha 07 de octubre de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la

Constitución de la República; y, 54, 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 requiera el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por las y los asambleístas Lenin Daniel Barreto Zambrano, Guido Andrés Mendoza Andrade, Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira y Victoria Tatiana Desintonio Malavé, con el respaldo de ocho (8) asambleístas, que corresponde al **05 %** 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.

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

Entonces, es necesario tener presente que el gasto público se entiende como la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, representado por el Gobierno, emplea para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo cuyos rubros están definidos en el Presupuesto General del Estado aprobados por la Asamblea Nacional.

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

Es en virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República, que el constituyente ha determinado que sea solo él quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

De acuerdo con el análisis técnico - económico, de la propuesta presentada se identifica posible incremento del gasto público y también se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.

Finalmente el Proyecto de Ley, sin cuantificación del costo fiscal y sin vinculación a la generación de ingresos o acceso a financiamiento público, incide en la rectoría de las finanzas públicas; por lo cual es necesario ajustarse a dichos lineamientos del ente rector de las Finanzas Públicas y a la disponibilidad presupuestaria, por lo tanto, se recomienda que en caso de ser calificada la Propuesta de Ley, durante su tratamiento se considere este análisis para evitar la posible afectación al Artículo 135 de la Constitución y a futuras objeciones y acciones de inconstitucionalidad de la Propuesta normativa.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **AMBIENTE**. 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 Orgánica que Establece Normas para evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática” contiene: Exposición de Motivos, trece considerandos, veintiún artículos, cinco disposiciones generales, cuatro disposiciones transitorias y una disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, al proponer la creación de una nueva ley, no contiene dentro de sus disposiciones artículos vigentes de otras normas que se vayan a reformar o derogar. Sin embargo, no se contrapone a 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 en las líneas que anteceden, el “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática”, se constituye una norma de carácter orgánica; toda vez que, pretende normar derechos constitucionales y reformar unas leyes de la misma jerarquía.

Por lo tanto, la categoría normativa es correcta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa	NO CUMPLE (Afectación al Artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador)
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 reformarán y agregarán.	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley.	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los

derechos humanos de las y los ecuatorianos, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad¹.

En este sentido, los derechos a su vez son superiores al Estado, puesto que adquieren la característica de ser inherentes a la condición humana, y, por lo tanto, el Estado está en la obligación de respetarlos, protegerlos y de abstenerse de realizar cualquier conducta que implique una vulneración, restricción o menoscabo injustificado, pues los derechos limitan a todos los poderes del Estado y consecuentemente las actuaciones realizadas por las y los servidores públicos.

La Propuesta de Ley Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática plantea regular el desperdicio de alimentos, con el fin de reducir la contaminación a través de la emisión de gases en el medio ambiente. Además, al reducir el desperdicio, se podrá mejorar la distribución de alimentos y garantizar que más personas tengan acceso a los mismos. En ese contexto se procede con el siguiente análisis:

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como en el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. “54. (...) la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)”².

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

¹Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH ¡Para exigir nuestros Derechos! Quito, diciembre 2014, pág. 5.

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

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

Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica”.

Como sostiene la Corte Constitucional sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”³.

Respecto al “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática”, la normativa constitucional reza lo siguiente:

La Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo 14, establece que:”*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”.*⁴

La Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo 32, establece que: “*La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir”*⁵

³Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.

⁴ Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 14. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008.

⁵ Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 32. Registro

Por otro lado, la misma normativa constitucional expresa en su Artículo 66 número 27, lo siguiente:

*“El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza”.*⁶

El Artículo 281 de la Constitución de la República del Ecuador, números 10 y 11, disponen: Es responsabilidad del Estado *“Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.”*⁷

El Artículo 395 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone: La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

“1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.

3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.

4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia

Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008.

⁶ Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 66. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008.

⁷ Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 281. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008.

ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.”⁸

Conforme al “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática”, podemos mencionar que lo agregado por las y los legisladores proponentes, recae claramente en los artículos de nuestra Constitución de la República del Ecuador, detallados en los párrafos anteriores, en la cual se regula la existencia de sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos, además, reconoce el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, que sustente el buen vivir.

En lo referente a los artículos 14,15, 16 y 21 del Proyecto, es menester recalcar que nuestra Constitución en su Artículo 135, determina que 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, además el Artículo 301, determina cuando se podrá, establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. El Proyecto de Ley presentado, a través de su articulado, otorga beneficios tributarios, además incrementa el gasto público, por lo que claramente contraviene a nuestra normativa constitucional.

En conclusión, aunque la intención de garantizar el acceso a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y el derecho a la alimentación es constitucionalmente legítimo, la forma en que se plantea contraviene expresamente a la normativa constitucional vigente en sus artículos 135 y 301.

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

⁸ Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 395. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008

modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley **NO** refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, **NO** afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

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

Al respecto se señala que la Norma Propuesta **NO** genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para evitar el desperdicio de alimentos y sus consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática” se concluye que **NO** contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la CRE.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

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

sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

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

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 impacto en 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

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que, “Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y **factibilidad económica** y jurídica de la iniciativa propuesta (...)”. Lo subrayado me pertenece.

Así mismo, señala 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:”, entre otros aspectos, la “(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República.

El Proyecto de “Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática” tiene como objeto establecer medidas preventivas para evitar la

pérdida y desperdicio de alimentos en toda la cadena de suministro. Además, busca normar la donación de alimentos aptos para el consumo humano que no puedan comercializarse y reducir las emisiones de gas metano derivadas de la descomposición de residuos alimentarios, contribuyendo así a la protección ambiental y a la mitigación de los efectos nocivos del cambio climático.

Para ello, el Artículo 3 del Proyecto establece que la autoridad competente debe impulsar un enfoque integral que incluye la realización de estudios, la promoción de donaciones, campañas de concientización, la capacitación de actores del sector agropecuario y el desarrollo de procesos de planificación y monitoreo, para combatir eficazmente la pérdida y el desperdicio de alimentos. Asimismo, el Artículo 4 dispone que las autoridades ambientales coordinarán acciones para prevenir y reducir el desperdicio de alimentos, priorizando la donación como medida principal.

El Proyecto de Ley crea diversos mecanismos para la gestión de alimentos a nivel nacional. El Artículo 5 prohíbe la destrucción de alimentos aptos para el consumo humano y establece la obligación de donarlos o entregarlos gratuitamente mediante convenios con el sector privado. El Reglamento emitido por la autoridad sanitaria definirá los requisitos y condiciones que deben cumplir las entidades intermediarias y receptoras para manejar los alimentos de manera segura, prohibiendo su comercialización; y también establecerá un proceso de certificación de estas entidades, considerando su capacidad de almacenamiento, transporte, distribución y ámbito de operación.

Por su parte, el Artículo 11 dispone que los alimentos decomisados (autoridad administrativa competente o judicial) que sean aptos para el consumo humano deberán ser entregados a entidades autorizadas para su distribución gratuita.

En materia de incentivos, el Artículo 14 señala que las donaciones o entregas gratuitas de alimentos se acogerán a los beneficios tributarios que determine la autoridad competente.

El Proyecto de Ley también propone artículos relacionados a capacitación y procesos de educación. En particular, el Artículo 15 establece que la autoridad rectora de educación deberá diseñar programas de educación dirigidos a la ciudadanía relacionados a la importancia de disminuir y prevenir desperdicio de alimentos. Además, considera como incentivos la realización de ferias donde se ejecutarán capacitaciones de agricultura sostenible y alimentación saludable.

Otro mecanismo para la gestión de alimentos incluye, en el Artículo 16, la creación de un sello oficial que identifique a fabricantes, comercializadores, entre otros, como donantes certificados. Asimismo, el Artículo 21 establece que la autoridad competente promoverá la creación de Bancos de Alimentos a nivel nacional, regional y comunal, con el fin de contribuir a la prevención del desperdicio de alimentos.

En virtud de lo anterior, el Proyecto de Ley en su conjunto establece una serie de disposiciones y políticas públicas que, para su implementación efectiva, conllevan inherentemente un incremento en el gasto público. Este impacto fiscal se materializa a través de los siguientes mecanismos:

I. Creación de obligaciones directas que requieren inversión estatal: Esto incluye el desarrollo e implementación de campañas masivas de educación y concientización ciudadana, la capacitación obligatoria de actores en las cadenas de producción y suministro, y la realización de estudios e investigaciones para fundamentar políticas públicas. Asimismo, se ordena el establecimiento de una nueva infraestructura logística, como los Bancos de Alimentos, lo que demanda recursos públicos para su construcción, equipamiento y operación.

II. Generación de costos administrativos y operativos permanentes: El Proyecto de Ley requiere la creación de sistemas de planificación, seguimiento y monitoreo, lo que implica la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros de manera sostenida. Además, dispone a diversas Carteras de Estado la elaboración e implementación de protocolos de manipulación de alimentos, así como directrices sanitarias y ambientales específicas, ampliando las responsabilidades y cargas presupuestarias del sector público.

III. Implementación de incentivos fiscales que modifican el sistema tributario y reducen la recaudación: El marco legal introduce beneficios tributarios para los donantes, lo que constituye una modificación específica del sistema tributario al crear exenciones a las reglas generales de cálculo de impuestos. Esta medida se traduce en una disminución de los ingresos fiscales, incrementando el gasto tributario del Estado. Adicionalmente, se generan costos asociados a la supervisión del cumplimiento de las nuevas obligaciones por parte del sector privado y a la certificación de las entidades donantes, funciones que recaen sobre las autoridades competentes y conllevan un aumento de sus responsabilidades presupuestarias.

En concordancia con lo expuesto y en referencia a los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, el “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para evitar el desperdicio de alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática” presenta las siguientes características:

- **Sí** se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- **Sí** se identifica incremento del gasto público.

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

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

En este contexto, el objetivo del “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática”; podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030:

Objetivo 13) Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

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 Nacional de Desarrollo Ecuador No se Detiene 2025-2029” fue aprobado el 21 de agosto del 2025 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 008-2025-CNP, y constituye la base técnica que orienta la formulación e implementación de las políticas públicas destinadas a enfrentar de manera estructural problemáticas como la desigualdad, pobreza y exclusión social.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan de Desarrollo para el nuevo Ecuador con los siguientes objetivos: **Objetivo 7)** Impulsar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes; y de la conectividad física y digital, que brinde condiciones de crecimiento y desarrollo económico.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

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

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.⁹ (Énfasis añadido)

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

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

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

5.2. Se recomienda mejorar en el **TÍTULO** del Proyecto de Ley, la redacción, donde menciona: "Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática" esto de conformidad a lo establecido en los artículos 11, y 28 del Reglamento de Técnica Legislativa.

5.3. Se recomienda mejorar en la **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS** del Proyecto de Ley el tener suficiente exposición de motivos, parte expositiva y motivación de la exposición de motivos, redacción, estilo, gramática y ortografía; siendo más concisos y precisos con la parte objetiva que impulsa la propuesta para su tratamiento, esto de conformidad a lo establecido en los artículos 6 c), 12, 28, 30, 31 y 32 del Reglamento de Técnica Legislativa y 56 de la Ley de la Función Legislativa.

5.4. Se recomienda mejorar en los **CONSIDERANDOS** del Proyecto de Ley el tener los suficientes considerandos, parte expositiva y motivación de los considerandos, artículos, redacción, estilo, gramática y ortografía de forma

⁹Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

secuencial respaldando jurídicamente la propuesta, esto de conformidad a lo establecido en los artículos 6 c), 12, 20, 28, 30, 31 y 32 del Reglamento de Técnica Legislativa y 56 de la Ley de la Función Legislativa.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática”, sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o reformarían.

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

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

1. **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe; y,
2. **No Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática”.

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

F01v03-PRO-GLE-FDL-001

Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática”.

Atentamente,



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

Elaborado por:



Abg. Cristhian Paúl Gutiérrez De La Rosa
ESPECIALISTA DE FORMACIÓN DE LA LEY
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Análisis económico y ODS:	Edison Higuera Michell Tello
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática.
PROPONENTESg	Asambleístas Lenin Daniel Barreto Zambrano, Guido Andrés Mendoza Andrade, Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira y Victoria Tatiana Desintonio Malavé.
FECHA DE PRESENTACIÓN	02 de octubre del 2025
MATERIA	AMBIENTE
OBJETIVO DEL PROYECTO	Establecer un marco regulatorio para garantizar la restauración, manejo y protección de los páramos y otros ecosistemas de altura.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	Contiene: Exposición de Motivos, trece considerandos, veintiún artículos, cinco disposiciones generales, cuatro disposiciones transitorias y una disposición final. La propuesta de Ley que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática, plantea regular el desperdicio de alimentos, con el fin de reducir la contaminación a través de la emisión de gases en el medio ambiente. Además, al reducir el desperdicio, se podrá mejorar la distribución de alimentos y garantizar que más personas tengan acceso a los mismos.
CONCLUSIONES	El “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática” sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República.

RECOMENDACIONES

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

1. **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe; y,
2. **No Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica que Establece Normas para Evitar el Desperdicio de Alimentos y sus Consecuencias Negativas en Materia Social y Ambiental y Posibilitar la Reducción de Emisiones de Gas Metano en el Marco de la Crisis Climática”.

Elaborado por: CPGD

