

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No. - 0130-INV-CGUTL-AN-2025

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

Proponente: Asambleísta Arisdely Paola Parrales Yagual

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 03 de diciembre de 2025, la asambleísta Arisdely Paola Parrales Yagual, remite mediante Memorando Nro. AN-PYAP-2025-0120-M, al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital”, el cual es signado con número de trámite 475024. 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-2025-4944-M de fecha 06 de diciembre 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, 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 Arisdely Paola PARRALES YAGUAL, con el respaldo de diez asambleístas, que corresponde al 7 % 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 desarrollado en el apartado: **“4.7 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma”** señala que en

el Proyecto de Ley se identifica incremento del gasto público, toda vez que, su ámbito de aplicación abarca lo público y lo privado. Disponiendo que el Estado a través de sus entidades son los encargados de la implementación de programas permanentes de educación digital crítica, determinando la especificidad de los temas a ser abordados.

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 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 se considere este análisis para evitar la posible afectación al Artículo 135 de la Constitución, 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: **PRODUCTIVA, COMERCIAL Y DE SERVICIOS**. 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 “Proyecto de Ley Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital” contiene: Exposición de Motivos, once considerandos, setenta y cinco artículos y disposiciones: seis generales, una reformativa, tres transitorias y una final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

El Proyecto de Ley en mención, 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 Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital” se presenta como una norma de carácter orgánico por cuanto regula derechos constitucionales; es decir, se subsume al presupuesto número 2 del Artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador. Así como también, pretende reformar normas de tal categoría. En consecuencia, la denominación es correcta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta Arisdely Paola Parrales Yagual	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	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 Iniciativa Legislativa pretende crear un cuerpo normativo que regule y garantice los derechos de las personas consumidoras y usuarias del comercio

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

digital, a través de la promoción de relaciones equitativas, transparentes y seguras tanto en el ámbito público como privado. Al encontrarnos en una era de transformación digital, la interacción económica también es parte de ella. Es así que, el mercado digital evidencia un crecimiento gracias al auge de la conectividad, la bancarización y la adopción de tecnologías móviles que generan nuevas oportunidades comerciales². En ese contexto se procede con el siguiente análisis:

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

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

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

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

Como sostiene la Corte Constitucional sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”⁴. La exposición de motivos, a más de constituir un requisito constitucional permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la norma propuesta.

²Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

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

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

El comercio electrónico en Ecuador ha crecido aceleradamente en el marco de la transformación digital. En 2024 se registraron cuatrocientos sesenta y cinco millones de transacciones digitales, lo que ha permitido superar notablemente las estadísticas de los años anteriores. Este incremento responde a una mayor conectividad, bancarización y uso de tecnologías móviles; lo cual nos lleva a buscar proteger derechos en un entorno digital complejo y globalizado⁵.

A pesar de que la Constitución de la República del Ecuador reconoce los derechos de los consumidores y garantiza acceso a la justicia⁶, las normas infraconstitucionales resultan insuficientes para atender las particularidades del comercio digital cuando aspectos como la protección de datos personales, la responsabilidad de intermediarios digitales, la seguridad de las transacciones, la publicidad en línea y la existencia de mecanismos rápidos de reparación carecen de regulación específica, generando vacíos legales⁷.

El comercio digital muestra un crecimiento sostenido y con ello, también se evidencia un aumento de denuncias por estafas digitales y delitos informáticos. Solo en 2024 se registraron 3.913 denuncias por delitos informáticos en el sistema financiero y miles de reclamos ante la Defensoría del Pueblo por problemas de consumo. Paralelamente, el país presenta avances significativos en conectividad e infraestructura digital; lo cual conlleva a un incremento de usuarias y usuarios de internet, muy a pesar de que persisten brechas de conectividad urbano-rurales⁸.

La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales estableció regulaciones relevantes, pero su implementación en el comercio digital evidencia falencias por la falta de protocolos de seguridad, recolección excesiva de datos y limitaciones en los mecanismos de reclamo. Los procesos poco accesibles y la ausencia de interfaces inclusivas generan barreras para los grupos vulnerables. Aunque existen iniciativas de alfabetización digital y campañas de ciberseguridad, no hay programas de educación sobre consumo digital responsable⁹.

En este contexto, el Proyecto de Ley busca actualizar el marco normativo y alinearlo con estándares internacionales conforme las directrices de Organización de Naciones Unidas y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Incorporando obligaciones para proveedores y plataformas digitales, mecanismos de verificación, moderación de contenidos, sistemas de seguridad reforzados y protección especial para grupos vulnerables.

⁵ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

⁶ Constitución de la República del Ecuador (2008), Artículo 52.

⁷ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

⁸ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

⁹ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

Así como también, fortalecer la confianza digital, reducir fraudes, garantizar relaciones de consumo más transparentes y consolidar a Ecuador como referente regional en protección de consumidores digitales¹⁰. Una vez que se ha condensado lo descrito en la Exposición de Motivos se realiza un análisis del articulado respecto a la conformación del mismo y los preceptos que dentro de él se establecen.

El Artículo 2 del Proyecto de Ley dispone que se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal, la **Ley Orgánica de Defensa del Consumidor** y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales; sin embargo, los artículos 5, 8, 15, 22 y 60 del mismo documento indican por ejemplo; que además, de los principios constitucionales y los establecidos por la **Ley Orgánica de Defensa del Consumidor** se aplicarán los que detallan (**La negrita me pertenece**).

Asimismo, para el tratamiento de protección de datos, estos se regirán por la ley que lo regula. Por otra parte, los reclamos de contratos de seguros ofertados por compañías se someterán al Código Orgánico Monetario y Financiero. Mientras que las sanciones y reparaciones que se deriven por conductas desleales estas serán sancionadas conforme la Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal; lo cual no establece un rango de subsidiaridad de dichas leyes como indica el Artículo 2 del Proyecto de Ley sino más bien de complementariedad y de remisión a otras normas para su aplicación.

Asimismo, los artículos 2 y 19 del Proyecto de Ley establecen que las disposiciones presentadas deberán ser aplicadas tanto en el ámbito público como privado. Y bajo esos preceptos otorga la potestad al Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo, la Superintendencia de Competencia Económica y el Ministerio de Telecomunicaciones la implementación de programas permanentes de educación digital crítica con temas específicos los cuales deben ser costeados, generando gastos no contemplados dentro del Presupuesto General del Estado.

Los artículos 6 y 7 hacen referencia a los consumidores digitales; sin embargo, el primero lo define y a pesar de que el segundo hacer referencia a los sujetos de la Ley también lo conceptualiza sin que sea contradictorio no mantiene el mismo texto, se marcan con negrita las diferencias:

Artículo 6. Definiciones. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)	Artículo 7. Sujetos. - Son sujetos de esta Ley:
Consumidor digital: Persona natural o	a) Consumidores digitales: Toda

¹⁰Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

jurídica que adquiere bienes o servicios en plataformas digitales para uso final, personal o familiar, dicha denominación incluirá al usuario digital.	persona natural o jurídica que adquiera bienes o servicios en plataformas digitales para uso final.
---	---

El Artículo 4 de la Ley Orgánica del Defensa del Consumidor establece de manera más amplia los derechos de las y los consumidores respecto con lo descrito en el Artículo 16 del Proyecto de Ley que enfoca de manera concreta y particularizada de los derechos de quienes son consumidores digitales; no obstante, el Código de Comercio desarrolla en el Título III el Comercio Electrónico desde el Artículo 74 al 77. En relación al Capítulo IV de la Iniciativa Legislativa sobre los servicios de telecomunicaciones se debe considerar las disposiciones que se desarrollan en el Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹¹.

El Artículo 43 del Proyecto de Ley indica que la venta de boletos de transporte terrestre interprovincial o internacional en plataformas digitales serán reguladas por la Agencia Nacional de Tránsito lo cual se recomienda adecuarlo conforme lo que dispone el Artículo 16 y el Título III De los Ámbitos de Transporte de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; así como, los artículos 800 y siguientes en el cual indica por ejemplo que el pasaje constituye prueba de la existencia de un contrato de transporte.

Los artículos 1216 y siguientes del Código de Comercio regulan los contratos de transporte aéreo incluso los fluviales y marítimos en los artículos 937 al 988 siendo más extensa la cobertura normativa al regular varios tipos de movilización y pudiendo fortalecer la normativa existente para que se considere estas nuevas formas de comercio. Por último, a Ley Orgánica de Defensa del Consumidor desde el Artículo 70 en el Capítulo Infracciones y Sanciones desarrolla también esos temas.

A las observaciones detalladas en las cuales se evidencia una pluralidad de normas que involucra esta Iniciativa Legislativa, se debe agregar que ya existe la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos publicada el 17 de abril de 2002, mediante Registro Oficial Suplemento 557; en consecuencia, se recomienda analizar la pertinencia de que sea esta Ley a la cual se planteen las reformas fortaleciendo y garantizando la seguridad jurídica al evitar duplicidad y dispersión normativa. Así como también, es necesario ocupar términos precisos como los nombres de los ministerios, que fueron modificados mediante decretos presidenciales.

¹¹ Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2015), artículo 21 al 23 sobre usuarios

Finalmente, se recomienda observar los parámetros previamente desarrollados en el presente Informe y lo dispuesto en la Constitución de la República, tratados internacionales, los ordenamientos infraconstitucionales vigentes; así como, jurisprudencia, dictámenes y sentencias afines con la finalidad de no contradecir o afectar derechos constitucionales o regulaciones existentes que puedan perturbar la aplicación de la norma, asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre la propuesta remitida y el ordenamiento jurídico actual.

También, se recomienda que en la construcción de la norma se tenga en cuenta los parámetros determinados por el Reglamento y Manual de Técnica Legislativa para garantizar los principios constitucionales como la seguridad jurídica, coherencia y armonía con el ordenamiento jurídico. Es así que los artículos deben ser estructurados bajo una disposición más no en términos descriptivos, siempre con miras de salvaguardar la seguridad jurídica.

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 Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital” plantea crear un cuerpo normativo que regule y garantice los derechos de las personas consumidoras y usuarias del comercio digital, a través de la promoción de relaciones equitativas,

transparentes y seguras tanto en el ámbito público como privado. Al encontramos en una era de transformación digital, la interacción económica también es parte de ella. Es así que, el mercado digital evidencia un crecimiento gracias al auge de la conectividad, la bancarización y la adopción de tecnologías móviles que generan nuevas oportunidades comerciales.

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 Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital” 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 no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido tampoco establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de

la Constitución de la República del Ecuador. Tampoco genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

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

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

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

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).

Asimismo, 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 para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital” propone diversos mecanismos y regulaciones con el fin de garantizar la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en el comercio digital. Conforme lo establece el Artículo 2 del Título I del Proyecto de Ley propuesta, las disposiciones presentadas deberán ser aplicadas tanto por proveedores privados como públicos.

Entre los componentes del Proyecto de Ley se encuentra la necesidad de formación y capacitación que permita a las y los consumidores ejercer sus derechos en el ámbito del comercio digital. El Título III de la propuesta normativa está destinado a describir dicho componente. En particular, el Artículo 19, encarga al Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo, la Superintendencia de Competencia Económica y el Ministerio de Telecomunicaciones la implementación de programas permanentes de educación digital crítica, los cuales deberían incluir: (i) derechos y deberes en el comercio digital, con énfasis en la identificación de prácticas abusivas como *dark patterns* o publicidad engañosa; (ii) alfabetización digital para prevenir fraudes, proteger datos personales y promover el uso crítico de plataformas digitales; (iii) promoción de prácticas de consumo sostenible, con enfoque en el impacto ambiental y social; y, (iv) formación específica para niños, niñas, adolescentes y grupos vulnerables sobre el uso seguro y responsable de internet.

La implementación de los programas de capacitación y formación descritos, cuyo contenido se detalla ampliamente en el artículo mencionado, evidencia la necesidad de elaborar un plan claro que oriente su ejecución, incluyendo la identificación de las fuentes de financiamiento necesarias. Si bien actualmente existen iniciativas gubernamentales orientadas a fortalecer la cultura digital de la ciudadanía¹², estas no abarcan de manera específica todos los contenidos ni el alcance previstos en el proyecto de ley, ni se desarrollan en todas las entidades públicas señaladas en el Artículo 19. Además, la propuesta normativa establece que dichos programas deben ofrecerse de manera permanente, lo cual implica gastos corrientes que deberán incorporarse en los presupuestos anuales de las instituciones responsables desde la entrada en vigencia de la ley en adelante.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital” presenta las siguientes características:

- No se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- Sí se identifica incremento del gasto público.

¹² El Ministerio de Telecomunicaciones en su Política Pública para la Transformación Digital del Ecuador 2025-2030 (https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2025/03/INSTRUMENTO-Politica-Publica-para-la-Transformacion-Digital-Ecuador-2025-2030-MINTEL-signed_f.pdf) contempla el eje denominado cultura e inclusión digital donde se tiene la estrategia de fomento de competencias digitales y alfabetización mediática e informacional en los procesos educativos formales y no formales, mediante programas de formación y capacitación a la ciudadanía con un presupuesto estimado asignado de USD 36 millones. Sin embargo, esta estrategia no detalla componentes como consumo sostenible, diferenciación de grupos vulnerables, entre otros. Lo que sugiere la necesidad de incremento en la asignación presupuestaria para lograr la implementación apropiada de la propuesta normativa.

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 crear un cuerpo normativo que regule y garantice los derechos de las personas consumidoras y usuarias del comercio digital, a través de la promoción de relaciones equitativas, transparentes y seguras tanto en el ámbito público como privado. Al encontramos en una era de transformación digital, la interacción económica también es parte de ella. Es así que, el mercado digital evidencia un crecimiento gracias al auge de la conectividad, la bancarización y la adopción de tecnologías móviles que generan nuevas oportunidades comerciales.

De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030, con los objetivos: **8)** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; **10)** Reducir la desigualdad en los países y entre ellos; y, **12)** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

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

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan Nacional de Desarrollo Ecuador No se Detiene 2025-2029” fue aprobado el 21 de agosto de 2025 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución Nro. 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, la pobreza y la exclusión social.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los objetivos: **4)** Impulsar el desarrollo económico que genere empleo de calidad y finanzas públicas, sostenibles, inclusivas y equitativas; **5)** Fortalecer la producción nacional y la inversión extranjera en los sectores clave de la economía con innovación tecnológica y prácticas sostenibles; y, **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 encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.¹³ (Énfasis añadido)

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

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

5.1 Se recomienda cuidar la redacción en el marco de lo que mandan los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, lenguaje, estilo, gramática para que la sintaxis y ortografía tenga mayor prolijidad y el contenido sea mejor entendido por la o el lector. Por ejemplo: **1)** Las palabras Artículo, Ley ¹⁴ siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra.¹⁵ **2)** Las palabras como *phishing* o *malware* deben ser escritas con cursivas por no pertenecer al idioma

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

¹⁴ Proyecto de Ley.

¹⁵ <https://www.rae.es/dpd/puntos%20suspensivos>

español.¹⁶ **3)** También se recomienda que al existir artículos con número y letras los párrafos de estos se concluyan con punto y coma; así como, el penúltimo deberá incluir una coma, la letra y seguido de punto y como (, y;). **4)** La expresión: Periodo de tiempo, no es correcta al ser redundante debido a que periodo se refiere al espacio de tiempo.¹⁷

5.2 En el marco de lo que describe el Artículo 6, letra C del Reglamento de Técnica Legislativa un proyecto de ley debe contener suficientes exposiciones de motivos en los que especifique las razones, fundamentos **fácticos y técnicos que determinan la necesidad de adoptar la regulación propuesta.**

Se recomienda que en el proceso de elaboración de la norma la Exposición de Motivos se adecue al espíritu e intención legislativa de manera que justifiquen la necesidad de crear, incluir, reformar, modificar, derogar el articulado. Estos fundamentos fácticos y técnicos permiten analizar la pertinencia de una regulación, puesto que, explicará la necesidad social o el problema al cual se pretende dar una solución normativa, se detallará también los objetivos y fines propuestos con este nuevo cuerpo normativo.

5.3 El Manual de Técnica Legislativa señala que los considerandos constituyen el preámbulo o parte expositiva de la Ley a cuyo articulado preceden, expresan la fundamentación jurídica y constitucional de aquella, sus antecedentes normativos y las razones para ser dictada. Y Por lo tanto, su sintaxis debe ser: En párrafos independientes que se inician con la partícula “Que” no debe escribirse coma (pese a la práctica que la incluye) y terminan en punto y coma (;)¹⁸. **Debiendo el penúltimo considerando terminar con punto y coma seguido de la letra y finalmente agregar, (; y,).**

5.4 Se sugiere que para dar seguridad jurídica se proceda a usar los términos correctos dentro de la normativa el Ministerio de Educación ahora su denominación es Ministerio de Educación, Deporte y Cultura¹⁹.

5.5 Al tratarse de un cuerpo normativo nuevo, se deberá considerar lo descrito en el Manual de Técnica Legislativa respecto del formato, esto quiere decir:

Artículo”, su número y su denominación” (ejemplo)

Artículo 1.- Objeto. (...)

Así como el formato para títulos capítulos y demás. (ejemplo)

¹⁶<https://www.rae.es/libro-estilo-justicia/ortotipograf%C3%ADa/clases-de-letras/el-uso-de-la-cursiva/cursiva-con-funci%C3%B3n-diacr%C3%ADtica-y-metaling%C3%BC%C3%ADstica-yo/#:~:text=El%20Diccionario%20panhisp%C3%A1nico%20de%20dudas,de%20manera%20conjunta%20o%20equivalente.>

¹⁷ <https://www.rae.es/dpd/per%C3%ADodo>

¹⁸ Manual de Técnica Legislativa (2014) pp.37-38

¹⁹ Proyecto de Ley, Artículo 19.

LIBRO PRELIMINAR

NORMAS RECTORAS

TÍTULO PRIMERO

FINALIDAD

Artículo 1.- Finalidad. Este Código tiene como finalidad normar el poder punitivo del Estado, tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, promover la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas.

TÍTULO SEGUNDO

GARANTÍAS Y PRINCIPIOS GENERALES

Capítulo Primero

Principios Generales

Artículo 2.- Principios generales. En materia penal se aplican todos los principios que emanan de la Constitución de la República, de los instrumentos internacionales de derechos humanos y los desarrollados en este Código.

En particular se aplicarán los principios de tutela judicial efectiva y debida diligencia a fin de garantizar la reparación integral para las víctimas y la prevención de la reincidencia y de la impunidad.

Sección Primera

Tipicidad

Artículo 25.- Tipicidad. Los tipos penales describen los elementos de las conductas penalmente relevantes.

Parágrafo Primero

Artículo 70.- Prohibición de salir del domicilio o lugar determinado. Esta prohibición obliga a la persona sentenciada a permanecer en su domicilio o en lugar determinado, bajo las condiciones impuestas en sentencia por la o el juzgador.

5.6 En el marco de lo que dispone el Artículo 13 del Reglamento de Técnica Legislativa se recomienda considerar que para la existencia de un título es necesario que al menos este cuente con dos capítulos y el TÍTULO I no cuenta con capítulos.

5.7 Los artículos propuestos deben observar lo dispuesto en el Artículo 6, letra d del Reglamento de Técnica Legislativa que señala lo siguiente: “El articulado constituye el conjunto o serie de artículos de una ley, es decir, las unidades normativas que se estructuran en el desarrollo del cuerpo normativo. Debe introducirse gráficamente con la palabra “**Artículo**”, **su número y su denominación**”. (Énfasis añadido). Se sugiere que no existan varios formatos utilizando distintas formas de puntuación, en ese sentido se sigue el siguiente formato: **Artículo 1.- Objeto.**²⁰

5.8 Con el afán de salvaguardar la seguridad jurídica se recomienda evitar duplicidad y dispersión normativa.

5.9 Las disposiciones transitorias tienen por objeto facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación y en consecuencia deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitarse de forma precisa la aplicación temporal y material. Determinando el sujeto responsable de su aplicación o ejecución. Los preceptos que se normarán incluirán exclusivamente una regulación autónoma y diferente de la establecida por la norma nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición; la declaración de pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la vigencia de la nueva ley.

Así como también aquellos que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor; las que sirven para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulando de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigencia.

²⁰ Proyecto de Ley, Articulado.

En el marco de lo antes mencionado la Disposición Transitoria Tercera del Proyecto de Ley se determina de manera ambigua “entes reguladores” al no ser específica no podría ser aplicada.

5.10 Se recomienda por razones sistémicas incluir en la Disposición Final contenidos claramente definidos. Por lo tanto, podrá tener cláusulas de salvaguardia, reglas de entrada en vigencia entre otras. Para ejemplificar: “La presente Ley entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial (...)”, **Adicionando en la parte final la frase: Dado y suscrito en la sede la Asamblea Nacional ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, a los días del mes de de**

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital” 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 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, toda vez que, en su ámbito de aplicación abarca lo público y lo privado. Disponiendo que el Estado a través de sus entidades sean los encargados de la implementación de programas permanentes de educación digital crítica, determinando la especificidad de los temas a ser abordados. En consecuencia, el proyecto genera erogaciones presupuestarias cuya viabilidad financiera debe ser cuidadosamente evaluada antes de su aprobación, afectando 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.

Es decir:

- a) No 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 que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

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

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe; y,
- b) **No Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital”.

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 Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital”.

Atentamente,



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

Elaborado por:



Mgtr. Nora Fernanda García Yépez
**ESPECIALISTA JUNIOR DE ANÁLISIS TÉCNICO LEGISLATIVO
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

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

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital”
PROPONENTE	Asambleísta Arisdely Paola PARRALES YAGUAL
FECHA DE PRESENTACIÓN	03 de diciembre de 2025
MATERIA	Productiva, Comercial y de Servicios
OBJETIVO DEL PROYECTO	Crear la Ley Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: Exposición de Motivos, once considerandos, setenta y cinco artículos y disposiciones: seis generales, una reformatoria, tres transitorias y una final.</p> <p>La Iniciativa Legislativa pretende crear un cuerpo normativo que regule y garantice los derechos de las personas consumidoras y usuarias del comercio digital, a través de la promoción de relaciones equitativas, transparentes y seguras tanto en el ámbito público como privado. Al encontramos en una era de transformación digital, la interacción económica también es parte de ella. Es así que, el mercado digital evidencia un crecimiento gracias al auge de la conectividad, la bancarización y la adopción de tecnologías móviles que generan nuevas oportunidades comerciales.</p>
CONCLUSIONES	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital” 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 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, toda vez que, en su ámbito de aplicación abarca lo público y lo privado. Disponiendo que el Estado a través de sus entidades sean los encargados de la implementación de programas permanentes de educación digital crítica, determinando la especificidad de los temas a ser abordados. En consecuencia, el proyecto genera erogaciones presupuestarias cuya viabilidad financiera debe ser cuidadosamente evaluada antes de su aprobación, afectando lo establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga al</p>



	<p>presidente de la República la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley que incrementen el gasto público.</p> <p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none">a) No 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 que 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> <ul style="list-style-type: none">a) Considerar los criterios establecidos en el Informe; y,b) No Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica para la Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios en el Comercio Digital”.

Elaborado por: NFGY

