

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 191-INV-CGUTL-AN-2025**

Quito, D.M., 31 de diciembre de 2025.

Proponentes: Asambleísta Mireya Katerine Pazmiño Arregui
Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 21 de diciembre de 2025, la asambleísta Mireya Katerine Pazmiño Arregui, remite mediante Memorando No. AN-PAMK-2025-0076-M, al magíster Niels Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar”. 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 No. AN-SG-2025-5208-M de fecha 24 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 Mireya Katherine Pazmiño Arregui, con el respaldo de veinticuatro asambleístas, que corresponde al 16 % 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.

Al analizar el contenido del presente proyecto de ley, se advierte que sí se configura un incremento del gasto público, pues el texto establece un régimen especial temporal que implica trato presupuestario preferente y acceso prioritario a recursos públicos para la provincia de Bolívar (Artículo 2 número 2), así como la obligación de asignar “recursos específicos necesarios” para cumplir el plan de desarrollo territorial previsto en la Disposición Transitoria Primera, lo cual compromete erogaciones del Presupuesto General del Estado. Estas disposiciones, al imponer obligaciones financieras futuras sin identificación de fuente presupuestaria ni dictamen de impacto fiscal, inciden directamente en las competencias exclusivas del Ejecutivo en materia de finanzas públicas.

En virtud de lo anterior, el proyecto afecta el ámbito competencial previsto en el Artículo 135 de la Constitución al generar obligaciones de gasto sin iniciativa del Presidente de la República, configurando un vicio de origen que compromete su constitucionalidad. La falta de cuantificación del costo fiscal, la ausencia de dictamen del órgano rector de las finanzas públicas y la creación

de obligaciones presupuestarias indefinidas evidencian una incidencia directa en la rectoría económica estatal, que solo puede ser ejercida desde la iniciativa legislativa de la Función Ejecutiva.

Por lo tanto, se advierte que, si bien el proyecto cumple con el requisito formal de firmas, no satisface el requisito material de competencia constitucional en cuanto a la iniciativa legislativa, lo que podría derivar en objeciones del Ejecutivo, posibles cuestionamientos de inconstitucionalidad y afectación al Artículo 135 de la Constitución. En consecuencia, se recomienda considerar esta observación en el trámite legislativo para evitar vulneraciones al régimen de competencias y al principio de sostenibilidad fiscal del Estado.

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: **ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**. 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 de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar” contiene: Exposición de Motivos, once considerandos, cinco artículos, tres disposiciones reformativas, dos 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, 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

El Artículo 133 de la Constitución establece que solo son leyes orgánicas las que regulen instituciones creadas por la Constitución, desarrollen derechos y garantías, organicen el funcionamiento de los GAD o traten sobre sistema electoral y partidos políticos. Las demás son leyes ordinarias.

En el caso del “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar”, aunque se lo presenta como orgánico en el título, el contenido no desarrolla derechos, no regula instituciones constitucionales ni estructura competencial de los GAD, sino que únicamente propone un trato territorial y presupuestario específico para una provincia. Por ello, no encaja claramente en los supuestos del Artículo 133, y su naturaleza orgánica no se encuentra plenamente justificada, donde el tratamiento más adecuado sería como ley ordinaria.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleaísta Mireya Katerine Pazmiño Arregui	NO CUMPLE (Afectación al Artículo 135 de la Constitución)
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	NO CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían

incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

Revisada la propuesta normativa remitida, se advierten inconsistencias constitucionales, técnicas y materiales que afectan su validez y viabilidad. En primer término, la iniciativa desconoce el principio de generalidad y abstracción de la ley, al pretender crear una regulación dirigida únicamente a la provincia de Bolívar, imponiendo obligaciones administrativas y presupuestarias focalizadas territorialmente sin habilitación constitucional expresa.

La Constitución determina de manera taxativa los territorios con régimen especial, Galápagos, distritos metropolitanos y circunscripciones indígenas o pluriculturales, y no contempla la posibilidad de que una provincia ordinaria adquiera dicha calidad por mera decisión legal. La propuesta, al intentar configurar un régimen provincial excepcional, excede lo permitido por la Constitución de la República y se aparta del diseño territorial previsto por el constituyente. Este defecto no es menor: abre la posibilidad de que otras provincias exijan un tratamiento equivalente, lo que generaría un efecto dominó normativo que comprometería la coherencia estatal y desdibujaría la naturaleza de unidad del régimen jurídico ecuatoriano.

A lo anterior se suma una inconsistencia normativa que afecta la seguridad jurídica. El texto combina conceptos de planificación nacional, territorial y presupuestaria sin articularlos adecuadamente, lo que produce normas de difícil aplicación. Se observan remisiones erróneas a regímenes que no guardan relación con el ámbito geográfico ni competencial del proyecto.

El ejemplo más evidente es la disposición que condiciona la planificación territorial de Bolívar a los lineamientos del Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Galápagos, pese a que dicho plan pertenece a un régimen constitucional distinto, con estructura orgánica, normativa y financiera propia. Esta remisión improcedente no solo constituye un error material, sino que introduce parámetros normativos ajenos y genera confusión sobre la aplicabilidad territorial de la norma, afectando su coherencia interna.

Tal referencia se encuentra específicamente en el artículo que regula la articulación de la planificación, al señalar que los GAD municipales y parroquiales de Bolívar elaborarán sus instrumentos “con estricto apego” al plan territorial de Galápagos. Esta contradicción demuestra ausencia de depuración técnica del articulado.

En el plano competencial, la propuesta dispone acceso preferente a recursos públicos, priorización presupuestaria y asignación de financiamiento para el cumplimiento del plan provincial, sin incluir dictamen fiscal ni fuente de financiamiento, configurando un incremento de gasto público. Esto activa la iniciativa exclusiva de la Función Ejecutiva prevista en el Artículo 135 de la Constitución, ya que la iniciativa legislativa no puede ordenar erogaciones o reasignaciones presupuestarias sin la participación del Presidente de la República.

También se advierte una indefinición institucional que afecta la eficacia normativa. El proyecto crea un régimen especial sin delimitar la autoridad responsable, las competencias de los GAD, la rectoría estatal, ni los instrumentos de control. No determina quién formula, financia, aprueba ni evalúa el plan provincial; no aclara si el comité creado es órgano ejecutor, consultivo o coordinador; y no define mecanismos de responsabilidad ni consecuencias jurídicas del incumplimiento. Esta ausencia de estructura administrativa vuelve la norma incompleta e inejecutable, vulnerando los principios de seguridad jurídica y determinación normativa previstos en los Artículos 82 y 84 de la Constitución.

Finalmente, la falta de estructura institucional y ausencia de técnica legislativa en la asignación de competencias, evidencia que la propuesta requiere ajustes sustanciales para evitar riesgos de inconstitucionalidad, eventuales objeciones del Ejecutivo o acciones posteriores ante la Corte Constitucional. La norma, en su redacción actual, no cumple con los estándares mínimos de coherencia interna, legitimidad competencial ni viabilidad financiera exigidos para continuar su trámite legislativo.

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 mantener 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 de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar” tiene como finalidad establecer un trato diferenciado de planificación territorial y presupuestaria para dicha provincia, mediante la creación de un régimen especial temporal y la articulación de políticas públicas

provinciales con el Plan Nacional de Desarrollo y otros instrumentos de planificación estatal. El contenido de la propuesta se orienta a aspectos de organización territorial, coordinación intergubernamental y asignación prioritaria de recursos públicos, sin introducir regulaciones específicas sobre derechos de grupos vulnerables ni disposiciones materiales vinculadas a la protección directa de niñas, niños y adolescentes.

Revisado el proyecto, no se identifican normas que modifiquen, restrinjan o desarrollen de forma directa los derechos reconocidos a este grupo de atención prioritaria; tampoco se evidencia intervención normativa en ámbitos de educación, salud, alimentación escolar, ni protección especial, por lo que no existe una conexión normativa inmediata con los Artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República. En consecuencia, no se advierte una afectación directa al interés superior del niño ni a las garantías constitucionales vinculadas a este sector poblacional.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador, en el Artículo 11, establece que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, y el Artículo 66 garantiza la igualdad formal y material, así como la prohibición de discriminación. Bajo estos parámetros, el enfoque de género debe ser observado de manera transversal en la creación normativa.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar”, se concluye que no contiene disposiciones que generen afectación, diferenciación o trato desigual entre mujeres y hombres, ni establece normas que impliquen vulneración a la igualdad y no discriminación. En consecuencia, no se identifica impacto negativo de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador caracteriza al país como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, lo que implica un modelo institucional que reconoce la diversidad territorial, social y cultural del Estado, así como la coexistencia de distintas formas de organización colectiva. Este marco determina que toda propuesta normativa debe respetar dicho diseño y no generar afectaciones al ejercicio de los derechos colectivos reconocidos en la Constitución.

Del análisis de la Propuesta Normativa denominada “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar”, se puede precisar que su contenido no incorpora disposiciones orientadas a regular, limitar o modificar derechos colectivos. No se identifican normas que intervengan en tierras, territorios, autodeterminación, participación o estructuras propias de pueblos y nacionalidades, ni elementos que comprometan el ejercicio de los derechos colectivos previstos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. En consecuencia, no se evidencia afectación directa a

los derechos colectivos, ni a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades conforme a la normativa constitucional vigente.

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. Del análisis realizado se observa que la Propuesta Normativa se orienta a aspectos de organización territorial y planificación provincial, sin regular materias vinculadas directamente con los derechos de estos grupos de atención prioritaria ni establecer disposiciones que impliquen limitación o afectación de los mismos.

En consecuencia, se desprende que el presente Proyecto de Ley no generaría afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria, manteniendo correspondencia con lo dispuesto en el Artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador.

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 de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar” tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en su Artículo 1, establecer un trato diferenciado y planificado para la provincia de Bolívar, así como para sus cantones y parroquias, con la finalidad de que esta jurisdicción recupere un nivel de desarrollo que permita generar oportunidades para sus habitantes.

En ese marco, el proyecto de Ley establece, en su Artículo 2, las siguientes finalidades:

1. Establecer un nivel mínimo de coordinación que permita articular los planes de desarrollo locales con el Plan Nacional de Desarrollo, en el contexto de un trato especial temporal para la provincia de Bolívar.
2. Garantizar el acceso preferente y temporal a recursos públicos, conforme lo determine la autoridad nacional competente en la regulación y control del presupuesto nacional.
3. Implementar un régimen especial temporal que permita el aprovechamiento de las capacidades y oportunidades ambientales y geográficas de la provincia de Bolívar.
4. Desarrollar un plan integral orientado a promover el desarrollo provincial, con el apoyo del Estado central y la consolidación de un proyecto provincial sostenible y sustentable.

Asimismo, el Artículo 5 dispone que, para la formulación del Plan para el Desarrollo Sustentable y Sostenible de la provincia de Bolívar, se deberá observar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Territorial Nacional.

Por su parte, a través de las Disposiciones Reformatorias, el proyecto introduce modificaciones a la “Ley de Creación del Comité de Desarrollo Integral de la Provincia de Bolívar”, redefiniendo al Comité como un organismo consultivo y de coordinación de las acciones que ejerzan los Gobiernos Autónomos Descentralizados provincial, cantonales y parroquiales rurales, así como el representante de la Función Ejecutiva en la provincia de Bolívar. Dicho Comité será el encargado de elaborar el Plan para el Desarrollo Sustentable y Sostenible de la provincia de Bolívar, el cual será puesto a consideración del Presidente de la República.

De igual forma, se establece que el Comité de Desarrollo Integral recomendará, con lineamientos de prioridad, las políticas de desarrollo económico, tributario, productivo y social al Presidente de la República, para que sean adoptadas en el marco de un régimen especial temporal aplicable a la provincia de Bolívar.

Finalmente, la Disposición Transitoria Primera señala que el Régimen Especial Temporal para la provincia de Bolívar será determinado por el Presidente de la República, estableciendo un plazo específico y los recursos necesarios para el cumplimiento del Plan para el Desarrollo Sustentable y Sostenible.

En cuanto a la incidencia presupuestaria, el proyecto de Ley sí presenta impacto fiscal, particularmente en el gasto público, en la medida en que establece un Régimen Especial Temporal que implica la priorización territorial y el acceso preferente a recursos públicos para la provincia de Bolívar. Adicionalmente, dicho Régimen podría contemplar la adopción de medidas fiscales temporales, tales como tarifas impositivas reducidas, incentivos o beneficios tributarios y otras condiciones favorables orientadas a fomentar la inversión y la formalización de actividades económicas.

Asimismo, el Comité de Desarrollo Integral recomendará, con lineamientos de prioridad, políticas de desarrollo económico, tributario, productivo y social al Presidente de la República, lo cual podría incidir en la orientación futura del gasto público. En consecuencia, el impacto fiscal es indirecto, programático y de carácter temporal, generando presiones sobre el Presupuesto General del Estado, condicionadas a la planificación nacional y a la disponibilidad fiscal.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia a los Artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el proyecto de “Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar” presenta las siguientes características:

- **NO** se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- **SI** 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 normas orientadas a la erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del territorio; así como el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, como instrumento político de orientación gubernamental y hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público. En este marco, corresponde a la o el proponente justificar la alineación de la normativa propuesta con dichos instrumentos.

En este contexto, el objetivo del “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar”, según consta en la documentación remitida, es establecer un régimen temporal de planificación y coordinación territorial que permita priorizar recursos públicos y la articulación interinstitucional para el desarrollo provincial. De acuerdo con ello, el proyecto podría vincularse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 señalados por la proponente: **ODS 8**, relacionado con promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; **ODS 1**, poner fin a la pobreza en todas sus formas; y **ODS 2**, orientado a lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, en articulación con actividades productivas rurales.

Por otro lado, dentro del marco jurídico nacional, el Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento mediante el cual se concretan las garantías de derechos en el marco de la política pública. Su vinculación resulta relevante para las funciones del Estado y los distintos niveles de gobierno. En atención a la ficha de verificación presentada, la proponente identifica relación con los siguientes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo: **Objetivo 4**, impulsar el desarrollo económico que genere empleo de calidad y finanzas públicas sostenibles, inclusivas y equitativas; y **Objetivo 9**, fortalecer la capacidad de

respuesta y resiliencia de las ciudades y comunidades ante riesgos de origen natural y antrópico.

En virtud de lo expuesto, la propuesta mantiene una **vinculación declarativa** con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Nacional de Desarrollo, conforme a la información consignada por la proponente en la ficha de alineación remitida.

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.¹ (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:

- En la Exposición de Motivos se mencionan cifras, datos estadísticos y porcentajes sin citar su fuente, año, institución emisora o soporte técnico, lo que afecta la verificabilidad del contenido y dificulta su contraste con información oficial.
- En los considerandos se utiliza el término “Que” en negritas y con cambios tipográficos no permitidos por el Reglamento de Técnica Legislativa, vulnerando la uniformidad formal requerida para cuerpos normativos y generando inconsistencias en su presentación.
- Se evidencian errores de redacción y ortografía en las citas de artículos constitucionales, particularmente respecto considerando del Artículo 277, lo que requiere corrección para garantizar correspondencia formal con el texto constitucional vigente.

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

- En el articulado se presentan irregularidades en el uso de mayúsculas y minúsculas, dado que la palabra “Artículo” no se encuentra uniformada como exige el Manual de Técnica Legislativa, lo que afecta la estructura formal del cuerpo normativo.

- La sección de disposiciones reformativas continúa la numeración del articulado principal, en lugar de abrir una nueva secuencia independiente, generando confusión sobre la jerarquía normativa y dificultando su interpretación. Si el articulado principal concluye en un artículo determinado, la sección reformativa no puede continuar como si formara parte del mismo cuerpo, debiendo iniciar nueva numeración conforme a su naturaleza.

En atención a las observaciones detalladas, se sugiere que la propuesta normativa sea depurada y adecuada formalmente antes de continuar su trámite, a fin de garantizar correspondencia con las reglas mínimas de técnica legislativa y evitar inconsistencias en su futura aplicación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar”, sujeto a análisis, cumple con requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República, al referirse a una sola materia; estar presentado ante la Presidencia de la Asamblea Nacional; contar con exposición de motivos; y contener articulado y disposiciones generales y transitorias que permiten identificar su intención normativa.

Sin embargo, a criterio de esta Unidad, en la propuesta normativa se identifica incremento del gasto público, en la medida en que otorga trato presupuestario preferente y acceso prioritario a recursos públicos para la provincia de Bolívar; dispone la asignación de “recursos específicos necesarios” para la ejecución del régimen especial sin identificación de fuente de financiamiento; y establece obligaciones fiscales abiertas que comprometen erogaciones del Presupuesto General del Estado. En consecuencia, el proyecto incide en lo dispuesto por el Artículo 135 de la Constitución, que atribuye al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley que incrementen el gasto público, configurándose así un vicio de origen que afecta su viabilidad constitucional.

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 de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar”.

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

ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

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 de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar”.

Atentamente,



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

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

Elaborado por:	Ab. Camila Hermann
Análisis económico:	Edison Higuera
Revisión de composición formal del documento:	Mónica Robayo



ANEXO 1

EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar”
PROPONENTE	Asambleísta Mireya Katerine Pazmiño Arregui
FECHA DE PRESENTACIÓN	21 de diciembre de 2025
MATERIA	Organización Territorial
OBJETIVO DEL PROYECTO	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar” tiene por objeto establecer un régimen temporal de carácter excepcional para dicha provincia, orientado a la implementación de un tratamiento diferenciado en materia de planificación territorial, coordinación interinstitucional y priorización presupuestaria. La propuesta busca disponer lineamientos específicos para la articulación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Bolívar, a fin de facilitar la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo provincial, así como la asignación de recursos públicos considerados necesarios para su cumplimiento.</p> <p>En este marco, se pretende que el régimen temporal facilite la adopción de instrumentos de gestión territorial alineados con el Plan Nacional de Desarrollo y la normativa vigente en materia de planificación estatal, con el propósito de impulsar acciones orientadas al desarrollo económico y social del territorio, mediante criterios de priorización, articulación institucional y ejecución coordinada de políticas públicas en la provincia de Bolívar.</p>
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar” propone la creación de un régimen provincial de carácter excepcional y temporal, orientado a establecer lineamientos específicos de planificación territorial, coordinación interinstitucional y priorización presupuestaria. La iniciativa dispone que las entidades del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Bolívar articulen sus acciones con los instrumentos nacionales de planificación, a fin de facilitar la formulación y ejecución de programas y proyectos considerados prioritarios para el desarrollo provincial. Asimismo, prevé la asignación de recursos públicos necesarios para la implementación del régimen, así como la adopción de medidas de gestión orientadas a impulsar actividades económicas, sociales y administrativas dentro del territorio. En conjunto, la propuesta busca generar condiciones diferenciadas para el desarrollo provincial mediante un marco normativo temporal de organización y coordinación estatal.</p>
CONCLUSIONES	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar” sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none">a) 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,

ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

	e) Contiene la expresión clara de los artículos con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.
RECOMENDACIONES	<p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <p>a) Considerar los criterios establecidos en el presente Informe; y,</p> <p>b) No Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Temporal Especial para la Provincia de Bolívar”.</p>

Elaborado por: CDCH



ANEXO 2

**“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN TEMPORAL ESPECIAL
PARA LA PROVINCIA DE BOLÍVAR..”**

Proponente: Asambleista Mireya Katherine Pazmiño Arregui

El precitado Proyecto de Ley contiene disposiciones reformativas y modifica varios artículos a la Ley de Creación del Comité de Desarrollo Integral de la Provincia de Bolívar. Los artículos que son objeto de la propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Capítulo I OBJETO, ÁMBITO, FINALIDADES, TEMPORALIDAD, PLANIFICACIÓN	
	Art. 1.- Objeto y ámbito. - La presente Ley Orgánica regula un Régimen Especial Temporal para la provincia de Bolívar, con el cual obliga a que el Estado ecuatoriano, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, de manera temporal, establezca un trato diferenciado para que la provincia de Bolívar y sus cantones y parroquias tenga un trato planificado especial, para que esta provincia recupere un nivel de desarrollo que permita generar oportunidades para sus habitantes.
	Art. 2.- Finalidades.- Para alcanzar el Buen Vivir, esta Ley tiene las siguientes finalidades: 1.Establecer un nivel mínimo de coordinación para organizar que los planes de desarrollo locales coordinen acciones con el Plan Nacional de Desarrollo y su trato

	<p>especial temporal para la provincia de Bolívar.</p> <p>2.El acceso preferente temporal a recursos, según lo determine la autoridad nacional que regula y controla el presupuesto nacional</p> <p>3. Un régimen especial temporal que permita un aprovechamiento de las capacidades y oportunidades ambientales, geográficas de la provincia de Bolívar.</p> <p>4. Desarrollo de un plan integral para promover el desarrollo provincial, con apoyo del estado central y la consolidación de un proyecto provincial sostenible y sustentable.</p>
	<p>Art. 3.- Temporalidad.- El gobierno Nacional, conforme la planificación determinada en el Plan Nacional de Desarrollo, establecerá de manera temporal alternativas para que por un plazo, establecido de acuerdo a un análisis de las carencias provinciales se determine de manera coordinada, la temporalidad para que cada carencia sea superada.</p>
	<p>Art. 4.- Plan para el Desarrollo Provincial Sustentable y Sostenible.- El Plan para el Desarrollo Sustentable y Sostenible de la provincia de Bolívar es el instrumento de planificación que tiene por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo sostenible y sustentable de la provincia de Bolívar, con el fin de lograr la gestión concertada y</p>

	<p>articulada del territorio en función de las necesidades territoriales.</p>
	<p>Art. 5.- Articulación de la planificación.- Para la formulación del Plan para el Desarrollo Sustentable y Sostenible de la provincia de Bolívar se deberá observar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional.</p> <p>Los niveles de gobierno municipal y parroquial rural de la provincia de Bolívar elaborarán sus planes de desarrollo como y sus planes complementarios, con estricto apego a lo establecido en el Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Galápagos, y en la planificación nacional.</p>
<p>Capítulo II DISPOSICIONES REFORMATARIAS</p>	
<p>Art. 1.- Créase el Comité de Desarrollo Integral de la provincia de Bolívar como organismo consultivo y de coordinación de las acciones que ejerzan el Consejo Provincial y los Concejos Municipales.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA</p>	<p>Art. 6.- Reemplácese el artículo 1 de la “Ley de Creación del Comité de Desarrollo Integral de la Provincia de Bolívar”, publicado en el Registro Oficial No. 41, del 10 de Abril 1997, por el siguiente texto:</p> <p>“Art. 1.- Créase el Comité de Desarrollo Integral de la provincia de Bolívar como organismo consultivo y de coordinación de las acciones que ejerzan el Gobierno Autónomo Provincial, los gobiernos autónomos cantonales, los gobiernos autónomos parroquiales rurales y el representante de la Función Ejecutiva en la provincia de Bolívar, que elaboran el El Plan para el Desarrollo Sustentable y Sostenible</p>

	<p>de la provincia de Bolívar, que será puestos a consideración del Presidente DISPOSICIÓN FINAL</p> <p>La presente ley entrará en vigencia desde la fecha de publicación en el Registro Oficial.</p> <p>Dado y firmado en la sede de la Asamblea Nacional en el Distrito Metropolitano de Quito, a los xx días del mes de xxxxxx del año xxxxxxxxxxxxxxXXXXde la República”</p>
<p>Art. 2.- El Comité de Desarrollo Integral establecerá y fijará las políticas de desarrollo económico y social, planificando y priorizando las obras que al ejecutarse se ceñirán obligatoriamente a dicha planificación.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA</p>	<p>Art. 7.- Refórmase el artículo 2 de la “Ley de Creación del Comité de Desarrollo Integral de la Provincia de Bolívar”, publicado en el Registro Oficial No. 41, del 10 de Abril 1997, por el siguiente texto:</p> <p>“Art. 2.- El Comité de Desarrollo Integral recomendará con lineamientos de prioridad, las políticas de desarrollo económico, tributario, de desarrollo y social al Presidente de la República para que las acoja, conforme un régimen especial temporal para la provincia de Bolívar.”</p>
<p>Art. 3.- El Comité de Desarrollo Integral estará conformado de la siguiente manera:</p> <p>a) El Prefecto Provincial; y,</p>	<p>Art. 8.- Modifíquese el artículo 3 de la “Ley de Creación del Comité de Desarrollo Integral de la Provincia de Bolívar”, publicado en el Registro Oficial No. 41, del 10 de Abril 1997, por el siguiente texto:</p> <p>“Art. 3.- El Comité de Desarrollo Integral estará conformado de la siguiente manera:</p>

<p>b) Los Alcaldes de los Municipios de la provincia.</p> <p>Este Comité estará presidido por el Prefecto Provincial.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA</p>	<p>a) El Prefecto de la Provincia de Bolívar;</p> <p>b) El representante de la Función Ejecutiva;</p> <p>b) Los alcaldes de los cantones de la provincia Bolívar;</p> <p>c) Los representantes de las parroquias rurales de la provincia de Bolívar.</p> <p>Este Comité estará presidido por el Prefecto Provincial.”</p>
<p>Capítulo III DISPOSICIONES TRANSITORIAS</p>	
	<p>PRIMERA.- El Régimen Especial Temporal para la provincia de Bolívar lo determinará el Presidente de la República, con un plazo determinado y los recursos específicos necesarios para cumplir con el Plan para el Desarrollo Sustentable y Sostenible de la provincia de Bolívar.</p> <p>SEGUNDA.- El Comité de Desarrollo Integral será la instancia provincial que establecerá los parámetros para que el Plan para el Desarrollo Sustentable y Sostenible de la provincia de Bolívar, sea verificado y permanentemente actualizado.</p>
	<p>DISPOSICIÓN FINAL</p> <p>La presente ley entrará en vigencia desde la fecha de publicación en el Registro Oficial.</p> <p>Dado y firmado en la sede de la Asamblea Nacional en el Distrito</p>

	Metropolitano de Quito, a los xx días del mes de xxxxxx del año XXXX
--	---

Elaborado por: Deybi Delgado Campaña