

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
Nro. 021-INV-CGUTL-AN-2026

Quito, D.M., 30 de enero de 2026

Proponentes: Asambleístas Fernanda Mabel Méndez Rojas y Diego Enrique Salas Barriga.

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME:

Con fecha 27 de enero de 2026, los asambleístas Fernanda Mabel Méndez Rojas y Diego Enrique Salas Barriga, remitieron mediante Memorando Nro. AN-FMMR-2026-001-M-I, al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador”, signado con el trámite 476838, al cual adjunta la Ficha de Verificación del Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas, 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-2026-0483-M, de fecha 27 de enero de 2026, 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 del Ecuador; 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 Nro. CAL-2019-2021-419, de 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 los asambleístas Fernanda Mabel Méndez Rojas y Diego Enrique Salas Barriga, con el respaldo de 8 asambleístas, que corresponde al 5 % 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 el Presidente de la República.

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

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

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 crear, modificar o suprimir impuestos, o aumentar el gasto público, pues una intervención ajena en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

De acuerdo con el análisis técnico - económico de la propuesta presentada, se ha identificado un posible incremento del gasto público.

Finalmente, el Proyecto de Ley, sin vinculación a la generación de ingresos, acceso a financiamiento público o con componente tributario relevante, incide en la rectoría de las finanzas públicas; con lo cual, es necesario ajustarse a dichos lineamientos del ente rector de las Finanzas Públicas y a la disponibilidad presupuestaria; por lo tanto, se recomienda que en caso de ser calificada la

Propuesta de Ley, durante su tratamiento se considere este análisis para evitar la posible afectación al Artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador, y a futuras objeciones u acciones de inconstitucionalidad de la Propuesta Normativa.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador 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: **Soberanía Alimentaria**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; 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 para el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador” contiene: Exposición de Motivos; veinticinco considerandos; cincuenta y seis artículos; tres disposiciones transitorias; y, una disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

El Proyecto de Ley en mención, al proponer la creación de una nueva ley, no contiene dentro de sus artículos otros vigentes de otras normas que se vayan a reformar o derogar. En tal sentido, no se contrapone a lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; 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 ende, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo señalado 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 lo previsto en el Artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador, 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 el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador” se presenta como una norma de carácter orgánico. En el presente caso, se considera que el Proyecto de Ley versa principalmente sobre la soberanía alimentaria y la provisión de alimentos sanos, inocuos y de calidad, promoviendo la industrialización sostenible y el aprovechamiento integral de la biomasa, a través de la inclusión efectiva de micro, pequeños y medianos productores, de la agricultura familiar campesina y de la economía popular y solidaria, lo que se subsume en el número 2 del Artículo 133 de la Norma Constitucional. Por lo tanto, la categoría normativa estaría adecuadamente propuesta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponentes: Asambleístas Fernanda Mabel Méndez Rojas y Diego Enrique Salas Barriga	NO CUMPLE (Afectación al Artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador)
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO:

4.1 Concordancia con la Constitución de la República del Ecuador, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte

Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

El objetivo principal del Proyecto de Ley es el de impulsar el desarrollo integral del sector agroindustrial mediante el incremento de la inversión, la productividad y la generación de valor agregado; y, el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y la competitividad de las cadenas agroindustriales, garantizando alimentos sanos, inocuos y de calidad. Asimismo, se busca priorizar la generación de empleo digno y la inclusión efectiva de la agricultura familiar campesina y de los micro, pequeños y medianos productores.

Constitución de la República del Ecuador

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta Norma Fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad.

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

“(…) El papel de la agroindustria en el desarrollo económico del país a través de los años ha cambiado con el desarrollo a nivel mundial y esto es visible en la forma de consumo de alimentos. Los pequeños y medianos productores tienen viabilidad de participación en el mercado mediante la vinculación con agroindustrias medianas y grandes o creando iniciativas agroindustriales comunitarias. A través de la historia el crecimiento económico del Ecuador se ha visto sustentado por la producción agrícola, ya que este sector aporta a la balanza comercial con superávit comercial al país. En el área rural del Ecuador residen 6.251.835 personas, que representa el 36.9% de la población, de éste, gran número de habitantes está conformado por productores agrícolas, los mismos que habitan en el mismo lugar donde realizan sus actividades agrícolas. El 20% de la población en el Ecuador está enfocada en el sector agropecuario y se estima que un 54% se encuentra desempeñando actividades agrícolas.

El sector industrial posee un alto grado de relevancia para la economía del Ecuador, a pesar de que el país es eminentemente agrícola, no cabe duda que desde la transformación de la materia prima su aporte es superior, a raíz del cambio de matriz productiva se implementaron nuevas políticas, proyectos que impulsaban a los pequeños y grandes productores a una transformación de la materia creando un plus en ellas, esto hizo que de alguna manera se cree una cultura que exporte no solo materia prima sino el producto elaborado. Ciertamente, el sector agroindustrial ecuatoriano ha significado un importante motor dentro de la estructura productiva nacional, pues las agroindustrias equivalen al 8.6% en promedio del total de la producción de la economía. Además, debido a las características de los bienes y servicios que consumen este tipo de industrias, se generan una gran cantidad de eslabonamientos productivos.

Si bien el sector agroindustrial contiene un importante componente de capital, es sobre todo intensivo en mano de obra. Este hecho, acompañado de los altos encadenamientos productivos, provoca que el sector de las agroindustrias sea una fundamental fuente de generación de ingresos y puestos de trabajo para la economía ecuatoriana, por lo que es importante insistir en que se deben implementar políticas públicas de largo plazo que permitan un desarrollo sostenible del sector. Sin embargo, el sector agroindustrial no ha aprovechado todo el potencial de crecimiento existente, y así adolece de importantes falencias como la escasa aplicación de nuevas tecnologías, el limitado desarrollo de productos, empaques y maquinaria, una deficiente integración y organización a nivel de toda la cadena productiva, un aún lento progreso comercial, y un heterogéneo nivel de calidad, que han limitado su competitividad. Estas falencias se han visto agravadas por la falta de una política específica que permita el desarrollo del sector y por la falta de una institución rectora en el tema.

La ausencia de una cultura empresarial y estrategias financieras impiden el fortalecimiento del sector agropecuario y por ende el desarrollo local viable de las empresas orientadas a las actividades agropecuarias; impidiendo a los agricultores desempeñarse en el ámbito empresarial, ya que la falta de recursos económicos genera altas pérdidas tanto en la cosecha como en los productos ya elaborados. Por otro lado, por no contar con una capacitación financiera, provoca que la población rural no tenga conocimientos en lo referente a la solicitud de créditos y los beneficios que brindan las entidades financieras a los clientes. Existen varios factores que afectan a este sector como: la degradación ambiental, las sequías, el fenómeno del Niño, la ausencia de tecnologías, el poco financiamiento, las plagas entre otros. Todo esto provoca que se generen ingresos bajos por la poca productividad. (...)

La actividad agropecuaria tal vez es el único sector de la economía que históricamente ha tenido y tiene una balanza comercial favorable, pues las ventas superan 9 a 1 a las compras. Una vez más se reafirma el hecho

de que el Ecuador tiene soberanía y seguridad alimentaria. Sin duda alguna, se produce casi la totalidad de alimentos para la demanda interna, con excepción de trigo, cebada y algunas frutas, en las cuales no tenemos ventajas comparativas ni competitivas; no obstante, es preciso permanecer vigilantes ante el comportamiento futuro del comercio exterior agropecuario para que no se modifique significativamente su estructura. Primero, para no depender de los mercados internacionales para satisfacer las necesidades de la población y, segundo, para continuar generando divisas como pilar fundamental para sostener la dolarización del país.

Más del 64% de la producción agrícola nacional está en manos de pequeños productores, y una parte sustantiva de los alimentos consumidos en el Ecuador proviene de la Agricultura Familiar Campesina (AFC). La AFC también aporta a la oferta exportable, especialmente en rubros como cacao y café. En términos macroeconómicos, el sector agropecuario mantiene relevancia por su aporte al PIB, su contribución a la seguridad alimentaria y su rol en la generación de empleo e ingresos rurales. El desafío consiste en identificar y potenciar productos y territorios con capacidad de transformación agroindustrial, diferenciación por calidad y acceso competitivo a mercados nacionales e internacionales.

Como meta para fomentar el desarrollo económico, se piensa en impulsar acuerdos públicos privados para incentivar la agroindustria y generar encadenamientos productivos. Sin embargo, el problema central para el atraso y pobreza del campo en el Ecuador, para las autoridades públicas, no es la concentración de tierra en pocas manos ni tampoco el latifundio; se trata del minifundio y la falta de productividad de los campesinos que allí desarrollan sus actividades económico-productivas y culturales.

El proceso de industrialización es uno de los factores más relevantes para el desarrollo de un país, pues genera empleo formal y calificado y dinamiza la productividad. En el ámbito agroindustrial, la demanda mundial por alimentos y productos diferenciados evoluciona de forma permanente, elevando exigencias de calidad, inocuidad, trazabilidad y sostenibilidad. En este marco, el fortalecimiento de cadenas agroindustriales orientadas tanto al mercado interno como a la exportación requiere capacidades tecnológicas, logística eficiente e instituciones que promuevan innovación y acceso a mercados. (...)

El Proyecto de Ley guarda estrecha relación con diversos principios y derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, y en lo principal se analizan los siguientes:

En primer lugar, la iniciativa se vincularía directamente y en una forma más genérica con el Artículo 3 números 1, 5 y 7 de la Constitución de la República del Ecuador, en tanto desarrolla deberes primordiales del Estado en materia de desarrollo y bienestar colectivo. En relación con el número 1, la iniciativa fortalecería la garantía efectiva de derechos como la alimentación adecuada, el

trabajo digno y la seguridad alimentaria mediante el impulso a la producción y agroindustrialización sostenible.

Respecto del número 5, se promovería un desarrollo equitativo y solidario en todo el territorio nacional, priorizando la inclusión de la agricultura familiar campesina, los pequeños productores y las economías rurales. Y, en cuanto al número 7, el proyecto impulsaría un modelo de desarrollo que protege el patrimonio natural y productivo del país, fomentando la economía circular, el uso responsable de la biomasa y el respeto a los derechos de la naturaleza. De este modo, la Propuesta Legislativa articularía crecimiento económico, justicia social y sostenibilidad ambiental como expresiones concretas de los fines esenciales del Estado ecuatoriano.

Igualmente, la Propuesta Legislativa se asociaría estrechamente con los artículos 13, 32 y 281 de la Carta Magna al desarrollar el contenido material de la soberanía alimentaria y del derecho a una vida digna. En relación con el Artículo 13, la iniciativa normativa fortalecería el derecho de las personas y sociedades al acceso permanente a alimentos sanos, suficientes, nutritivos e inocuos, mediante el impulso a la agroindustria sostenible, la mejora de la calidad y trazabilidad de los productos, y el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias.

Esta garantía se proyectaría también sobre el Artículo 32, en tanto el derecho a la salud se ve reforzado por la promoción de alimentos seguros y de calidad, así como por la generación de empleo digno en el sector rural y agroindustrial, elementos determinantes de las condiciones de vida y bienestar. Además, el proyecto se articula plenamente con el Artículo 281, que establece como deber del Estado asegurar la soberanía alimentaria mediante el apoyo a la producción nacional, la industrialización de alimentos, la redistribución equitativa de los factores productivos y la protección de los pequeños y medianos productores.

La Ley desarrolla estos mandatos constitucionales al priorizar a la agricultura familiar campesina, la economía popular y solidaria, y al promover un enfoque de cadena de valor con sostenibilidad ambiental. De acuerdo con lo expresado, la Propuesta Legislativa constituiría un instrumento jurídico que operacionaliza los derechos constitucionales vinculados a la alimentación, la salud y el desarrollo rural integral.

Por otra parte, la iniciativa se alinearía con los artículos 57 y 319 de la Norma Constitucional pues se incorporaría un enfoque de inclusión, diversidad productiva y reconocimiento de formas económicas plurales. En relación con el Artículo 57, la propuesta reconocería y garantizaría la participación efectiva de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubios como actores agroindustriales, respetando sus formas de producción, saberes ancestrales y sistemas tradicionales vinculados a la agricultura y al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.

La inclusión prioritaria de la agricultura familiar campesina y de economías comunitarias materializaría el derecho a conservar y fortalecer sus prácticas

productivas y su rol en la soberanía alimentaria. Asimismo, el Proyecto guardaría coherencia con el Artículo 319, con el reconocimiento y promoción de diversas formas de organización de la producción, incluyendo la economía popular y solidaria, las asociaciones comunitarias y los pequeños y medianos agroindustriales.

El Proyecto de Ley fomentaría la articulación equitativa de estos actores dentro de las cadenas de valor agroindustrial, evitando la concentración económica y promoviendo la redistribución de beneficios. De esta manera, la Propuesta Normativa consolidaría un modelo agroindustrial plural, inclusivo y sostenible, acorde con el carácter intercultural y solidario del sistema económico constitucional ecuatoriano.

Desde otro enfoque, la iniciativa se vincularía con el Artículo 304 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual define los objetivos de la política comercial, al establecer mecanismos para desarrollar y fortalecer el mercado interno y dinamizar la producción nacional a través de la industrialización. Mediante la propuesta del incremento de la productividad y la competitividad de las cadenas agroindustriales, la norma se adecuaría con el mandato constitucional de evitar la dependencia de exportaciones primarias, fomentando en su lugar la generación de valor agregado y el aprovechamiento de la biomasa.

De igual manera, se guardaría una relación directa con el Artículo 306, que obliga al Estado a promover las exportaciones de productos con mayor elaboración, pues el proyecto incentivaría la transformación de bienes agrícolas en bioproductos y alimentos procesados con capacidad de competir en mercados internacionales. Se buscaría equilibrar la protección de la soberanía alimentaria con la inserción estratégica en el comercio mundial, garantizando que los beneficios de la apertura comercial alcancen a los pequeños y medianos productores y a la economía popular y solidaria.

De esta forma, el marco legal propuesto operativizaría la obligación estatal de reducir las vulnerabilidades externas mediante la diversificación de la oferta exportable y el fortalecimiento de los actores económicos rurales. Es decir, la norma se erigiría como un instrumento de política comercial que protege al productor nacional frente a prácticas desleales, mientras potencia la competitividad necesaria para el desarrollo económico del país, asegurando que la integración comercial sea equitativa, solidaria y orientada hacia el desarrollo sostenible y la generación de empleo digno.

Desde otra perspectiva, el Proyecto de Ley se asociaría con los artículos 334 y 336 de la Norma Suprema que versan sobre el desarrollo de un modelo económico inclusivo, regulado y orientado al bienestar social. En cuanto al Artículo 334, la propuesta promovería el acceso equitativo a los factores de producción, con la priorización de la agricultura familiar campesina, a los micro, pequeños y medianos productores y a la economía popular y solidaria dentro de las cadenas agroindustriales. Se fomentaría la redistribución de beneficios y la generación de empleo digno en el ámbito rural, contribuyendo a la reducción de

desigualdades territoriales y productivas. Asimismo, se reconocería la diversidad de formas de organización económica, fortaleciendo la producción asociativa y comunitaria.

En cuanto al Artículo 336, el proyecto reforzaría el rol regulador del Estado para evitar prácticas que afecten la competencia, la concentración económica y la exclusión de actores vulnerables del sector agroindustrial. La intervención estatal prevista buscaría asegurar eficiencia, sostenibilidad y justicia económica. De este modo, la propuesta se alinearía con el mandato constitucional de construir un sistema económico social y solidario, orientado al desarrollo equilibrado y al interés general.

En definitiva, el Proyecto de Ley analizado se configuraría como una propuesta coherente con el modelo constitucional de desarrollo del Ecuador, al traducir principios, derechos y deberes del Estado en instrumentos jurídicos concretos de política pública. Su valor no radica únicamente en el fomento productivo, sino también en la articulación equilibrada entre crecimiento económico, justicia social y sostenibilidad ambiental, conforme al mandato constitucional. La iniciativa demostraría una comprensión integral de la soberanía alimentaria como eje transversal que conecta derechos fundamentales, salud pública, empleo digno y desarrollo territorial.

Adicionalmente, se fortalecería la economía social y solidaria y se reconocería la diversidad cultural y productiva del país como un activo estratégico. Desde esta perspectiva constitucional, el proyecto contribuiría a reducir asimetrías estructurales del sector rural y agroindustrial; y, se proyectaría como un instrumento legítimo para avanzar hacia un modelo económico inclusivo, resiliente y orientado al buen vivir.

Legislación internacional

El Estado ecuatoriano ha suscrito o ratificado diversos instrumentos internacionales que establecen obligaciones jurídicas concretas para garantizar derechos y deberes que se relacionan con la Propuesta de Ley, entre los cuales se destacan principalmente los siguientes:

Con respecto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se reconoce su vinculación puesto que dicho instrumento impone, en general, obligaciones jurídicas concretas al Estado ecuatoriano. La propuesta desarrollaría el deber de adoptar medidas progresivas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos económicos y sociales, conforme al principio de máxima utilización de los recursos disponibles. En relación con el derecho al trabajo, la iniciativa promovería empleo digno, estable y con protección social en el sector agroindustrial.

Asimismo, la propuesta de fortalecimiento de la agroindustria sostenible y la mejora de la productividad agrícola se alinearían con el señalado Pacto, que obliga a asegurar el derecho a una alimentación adecuada y a mejorar los sistemas de producción, conservación y distribución de alimentos. La promoción

de alimentos inocuos y de calidad guardaría relación directa con la disposición convencional de incidir positivamente en la salud pública.

La inclusión de pequeños productores y de la agricultura familiar campesina respondería al enfoque de no discriminación y equidad exigido por el Pacto. En este contexto, el Proyecto de Ley constituiría una medida legislativa para cumplir las obligaciones internacionales del Ecuador en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Por otra parte, la Propuesta Legislativa se asociaría con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, puesto que se incorporarían estándares internacionales de protección a las poblaciones rurales del Ecuador. En particular, desarrollaría el derecho a una alimentación adecuada y a la soberanía alimentaria, al fortalecer la producción agroalimentaria local y la agroindustria rural sostenible. De igual forma, se relacionaría con el derecho al trabajo y a condiciones laborales justas, al promover empleo digno con seguridad social en el ámbito agroindustrial.

La inclusión prioritaria de la agricultura familiar campesina materializaría, además, el derecho a los medios de producción y al desarrollo rural integral. Igualmente, se reconocería y protegería los saberes tradicionales y prácticas productivas campesinas, integrándolos en las cadenas de valor. El enfoque de sostenibilidad ambiental y economía circular se vincula con el derecho a un medio ambiente sano. Así también, el proyecto garantizaría la participación efectiva de las comunidades rurales en las políticas públicas, constituyéndose en una herramienta normativa para el cumplimiento progresivo de los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador, a través de la Declaración señalada.

De igual manera, el Proyecto guarda relación directa con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por el Ecuador, en particular el Nro. 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, instrumento jurídicamente vinculante ratificado por el Ecuador. La propuesta reconocería a los pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios como actores económicos y productivos, garantizando su participación efectiva en las políticas de desarrollo agroindustrial que incidan en sus territorios y formas de vida.

Adicionalmente, la iniciativa se alinearía con el principio de autodeterminación para definir prioridades de desarrollo, al valorar los saberes ancestrales, sistemas productivos tradicionales y economías comunitarias dentro de las cadenas agroindustriales. El enfoque de sostenibilidad y uso responsable de la biomasa respetaría el principio de protección de los recursos naturales vinculados a los medios de subsistencia de estos pueblos. De igual forma, la promoción de empleo digno y no discriminación materializaría el principio de igualdad de oportunidades y protección laboral.

En conjunto, la iniciativa constituiría una medida legislativa compatible con el Convenio 169, al promover inclusión, desarrollo económico con enfoque

intercultural y respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales.

En conclusión, la Propuesta de Ley se erigiría como un instrumento normativo idóneo para integrar de manera efectiva los compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano en materia de derechos humanos, desarrollo rural y sostenibilidad. Su relevancia trascendería el ámbito productivo, al constituirse en una respuesta estructural a las obligaciones de garantizar derechos económicos, sociales y culturales mediante políticas públicas inclusivas y diferenciadas.

La iniciativa reflejaría una comprensión integral del desarrollo agroindustrial como medio para reducir desigualdades, fortalecer la soberanía alimentaria y asegurar condiciones de vida dignas en el medio rural. También, evidenciaría una armonización coherente entre crecimiento económico, justicia social y protección ambiental, conforme a los estándares internacionales vigentes. En este sentido, el proyecto contribuiría activamente a su cumplimiento progresivo.

Sin embargo, es pertinente revisar el análisis económico constante en el número 4.7 del presente informe sobre la repercusión presupuestaria y tributaria de la Propuesta Legislativa.

Marco jurídico nacional

De acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley, se evidencia que su fin principal es el de impulsar la productividad y el valor agregado agroindustrial mediante la inversión, la innovación y el aprovechamiento sostenible de la biomasa, en aras de garantizar la soberanía alimentaria y el empleo digno, integrando equitativamente a los pequeños productores bajo un modelo de economía circular.

En ese sentido, la Propuesta Legislativa se vincula principalmente en los siguientes instrumentos normativos relacionados:

Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria: El Proyecto de Ley se vincularía de manera directa con la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, al desarrollar y complementar sus principios rectores sobre soberanía alimentaria y producción sustentable. La propuesta fortalecería el enfoque de producción nacional prioritaria, al impulsar la agroindustria como medio para garantizar alimentos suficientes, sanos e inocuos para la población. Asimismo, se articularía con el mandato de protección y fortalecimiento de la agricultura familiar campesina, promoviendo su integración efectiva en las cadenas agroindustriales y de valor agregado; y, también reforzaría la función social y ambiental de la producción agraria, al incorporar criterios de sostenibilidad, economía circular y uso responsable de la biomasa. De igual manera, la promoción de la industrialización de alimentos y de la trazabilidad contribuiría a mejorar la calidad e inocuidad alimentaria, objetivos centrales de la Ley mencionada.

Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable: El Proyecto de Ley se vincularía estrechamente con la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable, al compartir la visión de fortalecer un modelo productivo sostenible y resiliente. La propuesta agroindustrial promovería el uso responsable de la biomasa y la bioeconomía, en coherencia con la protección y aprovechamiento sustentable de la agrobiodiversidad. Además, al priorizar la iniciativa a la agricultura familiar campesina y a los pequeños productores, se reforzaría la conservación de semillas nativas y saberes tradicionales, eje central de dicha Ley. El enfoque de innovación y reconversión productiva se articularía con el fomento de prácticas agrícolas sustentables que reducen impactos ambientales y fortalecen la soberanía alimentaria; y, la integración de productores en cadenas de valor agroindustrial incentivaría la diversificación productiva y el uso eficiente de recursos genéticos locales.

Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva: La Propuesta Legislativa operativizaría también los preceptos de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva al convertir el aprovechamiento de la biomasa y los residuos agroindustriales en un mandato de valor agregado. Mientras la ley señalada define los estándares de circularidad, la iniciativa materializaría la simbiosis industrial mediante la creación de bioproductos y bioenergía, reduciendo la presión sobre los recursos naturales. La vinculación sería técnica en el uso de tecnologías para la valorización de subproductos, asegurando que los desechos del agro se reinserten en el ciclo productivo. Además, fortalecería la figura del reciclador de base y del pequeño productor dentro de la gestión de residuos orgánicos, garantizando una inclusión social efectiva. Así, ambas normas convergerían en un modelo de desarrollo que prioriza la eficiencia de recursos y la regeneración de los sistemas rurales.

Bajo el mismo orden de ideas, correspondería también al legislador evaluar la posibilidad de reformar o derogar también las disposiciones pertinentes a otros cuerpos legales relacionados, con el objetivo de facilitar la implementación de la Propuesta Legislativa de manera más eficiente y clara, garantizar la coherencia del marco normativo y minimizar posibles ambigüedades que pudieran generar interpretaciones incorrectas o conflictos en la implementación de la medida.

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigencia 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 del Ecuador, que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

No obstante, se sugiere uso del lenguaje inclusivo en la Propuesta Normativa.

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 el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador” tiene como finalidad transformar el sector agroindustrial mediante mayor inversión, productividad e industrialización sostenible, fortaleciendo la soberanía alimentaria y la competitividad con valor agregado; y, priorizar la inclusión de la agricultura familiar campesina y de pequeños productores, la generación de empleo digno y el respeto a la sostenibilidad, la economía circular y los derechos de la naturaleza.

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 el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador” 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 Norma Suprema.

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 no establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos que se encuentran establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador, lo cual no generaría una posible afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Por el contrario, se trata de una propuesta orientada a reforzar y materializar las garantías constitucionales reconocidas a los pueblos originarios del Ecuador, al integrar a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades como actores activos del desarrollo agroindustrial. La propuesta fortalecería su derecho a mantener y desarrollar formas propias de organización productiva, con el reconocimiento y valoración de los saberes ancestrales, prácticas agrícolas tradicionales y economías comunitarias dentro de las cadenas de valor.

Asimismo, la promoción de la agroindustria rural y sostenible impactaría positivamente en el derecho a conservar y aprovechar de forma sustentable los recursos naturales vinculados a sus territorios y medios de subsistencia. El enfoque de inclusión y no discriminación contribuiría al ejercicio efectivo del derecho a la igualdad material y a la participación en políticas públicas que afectan su desarrollo económico y social. No obstante de aquello, la implementación del Proyecto de Ley exigiría que las medidas de fomento respeten los procesos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley, a fin de evitar impactos adversos sobre la identidad cultural y las dinámicas comunitarias.

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

El Proyecto de Ley, en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, 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 el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador” corresponde a una propuesta normativa dirigida a formular la política pública en el sector agroindustrial, con un énfasis en ejes como inversión y productividad, empleo agrícola y agroindustrial, impulso de la competitividad de las cadenas agroindustriales, industrialización, aprovechamiento integral y sostenible de la biomasa, y las tecnologías y servicios para el agro¹.

Sobre las políticas institucionales y organizacionales identificadas

Los Capítulos I y II del Título Segundo se dedican a establecer medidas respecto al marco institucional que rige el sector agroindustrial. Así, el Artículo 7 del Proyecto de Ley crea el Sistema Nacional de Fomento y Desarrollo Agroindustrial el cual corresponde al “conjunto organizado y articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientados al fomento y desarrollo agroindustrial”.

Este Sistema estaría dirigido por el ente rector de producción y comercio, conforme lo indica el Artículo 9. También son parte de este Sistema al ente rector de agricultura y ganadería, ente rector de planificación, el Consejo Sectorial Económico y Productivo, la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria y un representante de cada Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD), conforme lo indica el Artículo 11.

Asimismo, dentro del Capítulo II del Título Segundo se establecen las atribuciones de estos entes rectores: (i) atribuciones del ente rector de producción y comercio (Artículo 10), (ii) atribuciones del ente rector de agricultura y ganadería, (iii) atribuciones de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (Artículo 13), (iv) atribuciones de los GAD, y (v) atribuciones del ente rector de estadística y censo (Artículo 18). Y, como parte

¹ Ver Artículo 1 del proyecto de Ley

del funcionamiento del Sistema, se establece también el mecanismo de mesas de concertación (Artículo 19).

Al respecto, los Artículos mencionando se enmarcan bajo la clasificación de políticas públicas de naturaleza institucional y organizacional en el sector público², las cuales se plasman como medidas relativas al marco institucional relacionado con la agricultura, la agroindustria, la gestión de los recursos naturales y el desarrollo rural. Este tipo de medidas no genera gasto público en la medida en que involucran guías de organización de los actores del sector y de coordinación interinstitucional. Sin embargo, resulta pertinente señalar que podría ser necesario la revisión de duplicidades y dispersión normativa, en particular, el establecimiento de atribuciones de entidades como el ente rector de agricultura y ganadería y de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, las cuales ya se encuentran contempladas en normativas vigentes.³

Sobre la generación y difusión de información estadística

Dentro del Capítulo II del Título Segundo se proponen tres artículos relacionados a generación y difusión de información sobre el sector agroindustrial. En relación con ello, es necesario citar algunas concordancias en esta materia tales como el Sistema de Información Pública Agropecuaria (SIPA)⁴ y otros registros relacionados al sector existentes tales como el Registro Nacional Agropecuario (RENAGRO), Registro Único de Actores de la Economía Popular y Solidaria (RUEPS) u otros más sectoriales específicos como el Registro de Actores de la Cadena Láctea o el Sistema de Control Bananero Unibanano (SCB).

Asimismo, el ente rector de producción y comercio, actualmente Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversión y Pesca (MPCEI) cuenta con un portal de cifras relacionadas a producción, comercio exterior, inversiones, análisis comercial y fichas sectoriales. Sin embargo, la mayor parte de estas cifras son generadas con datos obtenidos de otras entidades públicas. Evidenciando que el MPCEI, no administra actualmente herramientas similares al Sistema de Información y Georeferenciación del Agro mencionado en el Artículo 17 del proyecto de Ley.

Por otro lado, el último inciso del Artículo 20 del proyecto de Ley, establece que la autoridad nacional agraria “en coordinación con los entes rectores de Producción y Comercio y estadísticas y censos, dentro de sus competencias, elaborarán periódicamente un censo nacional agroindustrial”. Al respecto, es necesario mencionar que los censos, al corresponder a esquemas de

² Ver la Clasificación de Política Agrícola dada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por sus siglas en inglés (https://www.fao.org/fileadmin/templates/fapda/docs/FAPDA_policy_classification_April2015.pdf)

³ El Artículo 34 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria establece un total de 11 atribuciones para la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria y el Artículo 32 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales define las atribuciones del ente rector de agricultura y ganadería.

⁴ Capítulo III del Título I de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

levantamiento de datos exhaustivos, demandan una asignación de recursos presupuestarios importante⁵.

Por ello, entidades como el ente rector agropecuario y la institución de estadísticas y censos, implementan otros esquemas de levantamiento de información de datos más costo-efectivo. RENAGRO, que no corresponde a un censo nacional sino más bien a una herramienta de levantamiento de datos a través de la promoción de registro a nivel nacional, a diciembre 2025 contó con un presupuesto asignado de USD 30 millones. Por otro lado, la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC)⁶ corresponde a un levantamiento de datos a través de marcos muestrales que permiten hacer inferencias a nivel de población sin incurrir en los costos asociados a un censo.

Así, si bien parte de los instrumentos de datos mencionados podrían servir como base para el cumplimiento de los artículos propuestos, estos no necesariamente cumplen con todas las características de información dispuestas en los Artículos 17, 18 y 19, en particular en lo que respecta a nivel de exhaustividad de un censo, y sistema de georreferenciación. La implementación de instrumentos con estas características conlleva la asignación de recursos económicos que podrían llegar a ser significativos.

Sobre los instrumentos de política agropecuaria e incentivos identificados

Los artículos 12 (número 2), 15 (número 2) y 16 hacen referencia al Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial. Al respecto, la conceptualización reconocida a nivel de gobiernos de un plan involucra un instrumento que aborda la cuestión de “cómo” llevar a cabo una política y se ejecuta con una inversión inicial de tiempo y recursos⁷. Asimismo, el Artículo 36 establece la creación del Programa de Desarrollo de la Agroindustria Rural Sustentable. Ambos instrumentos, el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial y el Programa de Desarrollo de la Agroindustria Rural Sustentable, no se encuentran contemplados actualmente en los presupuestos del ente rector agropecuario y el ente rector de comercio y producción⁸. Así, la propuesta normativa estaría creando instrumentos de política pública que requieren de un presupuesto específico para su implementación.

En el Capítulo III y IV del Título Segundo se identifican diferentes incentivos entre los que se pueden destacar: (i) líneas de crédito y microcrédito productivo con tasas y tiempos preferenciales (Artículo 22); (ii) asistencia técnica (Artículo 24); (iii) Capacitación (Artículo 25); (iv) incentivos tributarios (Artículo 30); (v) certificaciones de calidad (Artículo 32); (vi) desarrollo de infraestructura (Artículo 35).

⁵ Por ejemplo, el valor estimado para realizar el Primer Censo Agropecuario del Guayas correspondió a 2 millones de dólares. Es importante notar que esta iniciativa es a nivel provincial, por lo que el valor a escala nacional alcanzaría valores significativamente más altos.

⁶ <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-agropecuarias-2/>

⁷ Gobierno de Canadá. The relationship between policies, plans and procedures (<https://www.canada.ca/en/heritage-information-network/services/digital-preservation/concepts-developing-policies/procedure.html>)

⁸ Ver planes y programas en portal de Transparencia Activa del ente rector agropecuario (<https://transparencia.dpe.gob.ec/entidades/8#>) y ente rector de producción y comercio (<https://transparencia.dpe.gob.ec/entidades/1302#>)

Al respecto, se puede resaltar que varios de estos mecanismos de incentivo ya se contemplan en otras normas tales como la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales⁹, la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria¹⁰ y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización¹¹.

Dichas concordancias sugieren que la propuesta normativa no estaría creando nuevas responsabilidades u obligaciones para las entidades del sector. Sin embargo, se recomienda a la Comisión Especializada, en caso de que el proyecto sea aprobado por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), evalúe la pertinencia de dichos artículos con el fin de evitar duplicidades, confusión en la aplicación y dispersión normativa.

Asimismo, el ente rector del sector agropecuario ha desarrollado previamente instrumentos de tipo certificaciones tales como el Sello de la Agricultura Familiar Campesina¹² lo que evidencia la existencia de experiencia institucional y de una estructura administrativa que permitiría la implementación de mecanismos de certificación de este tipo.

No obstante, es necesario enfatizar que las buenas prácticas y lineamientos internacionales para el diseño e implementación de instrumentos de política pública agropecuaria señalan que la asignación y utilización de recursos públicos debe responder a criterios de eficiencia, eficacia e impacto verificable¹³. En consecuencia, la creación y consolidación de nuevos instrumentos públicos e incentivos que podrían ser factibles de implementar deberían, a su vez, sustentarse en evidencia empírica que respalde su contribución efectiva al logro de los objetivos sectoriales.

Con base en lo expuesto, se sugiere a la Comisión Especializada asignada, en caso de que el Proyecto de Ley sea aprobado por el CAL, analizar la pertinencia de establecer las certificaciones de calidad, propuestas por el proyecto de Ley, como una política de carácter obligatorio en el cuerpo legal, considerando previamente la disponibilidad de evidencia suficiente que demuestre que estos instrumentos generarían impactos positivos significativos y sostenibles en el sector agropecuario.

Conclusión

⁹ Ver Artículo 9, último inciso del Artículo 30, Artículo 32 y 33 sobre las atribuciones de la Autoridad Agraria Nacional, Artículo 82 sobre las estrategias de desarrollo agro productivo; Artículo 10 de los beneficios.

¹⁰ Ver Capítulo III del Título II, Artículo 13 sobre el fomento a la micro, pequeña y mediana producción de la Ley de Soberanía Alimentaria.

¹¹ Ver concordancias con el Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en particular Artículo 134 sobre el Ejercicio de la competencia de fomento de la seguridad alimentaria

¹² Acuerdo Ministerial No. 228 del Ministerio de Agricultura y Ganadería del 13 de octubre de 2017.

¹³ Ver por ejemplo la "Guía para la Formulación de Políticas Públicas para la Agricultura con Criterios de Evaluabilidad" del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) en el documento "Políticas y estrategias agrícolas: conceptos y práctica" establece como uno de los pasos en el diseño de política pública: Evaluación de los resultados, modificación del plan de implementación y posible revisión de la propia política o estrategia.

El Proyecto de Ley crea obligaciones nuevas no contempladas en los actuales presupuestos institucionales de las entidades rectoras del sector, entre los cuales se destacan el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial y el Programa de Desarrollo de la Agroindustria Rural Sustentable. Asimismo, se observa que la propuesta normativa demanda la ejecución de iniciativas relacionadas a levantamientos exhaustivos de información en territorio las cuales están asociadas a costos significativos tales como el censo agroindustrial y un sistema de georreferenciación.

Asimismo, en el Proyecto de Ley, no se menciona explícitamente una fuente de financiamiento que permita garantizar la apropiada implementación de todas estas iniciativas, conforme lo indica el Artículo 287 de la Constitución de la República de Ecuador ¹⁴.

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 el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador” presenta las siguientes características:

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

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

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

En este marco, el “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador” se alinea tanto con el **Plan Nacional de Desarrollo 2025–2029** como con varios **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**.

De ahí que, este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, específicamente con:

- **ODS 2: Hambre cero**, pues se fortalecería la soberanía alimentaria mediante el impulso a la producción agroindustrial sostenible y la mejora

¹⁴ Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente

de la productividad agrícola. La inclusión prioritaria de la agricultura familiar campesina y de pequeños productores contribuiría a garantizar el acceso equitativo a alimentos suficientes, sanos e inocuos. Asimismo, la industrialización y mejora de la calidad alimentaria reducirían pérdidas poscosecha y fortalecen la seguridad alimentaria nacional.

- **ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico**, porque promovería el empleo agrícola y agroindustrial digno, garantizando el acceso a una seguridad social adecuada y combatiendo la informalidad en el campo. A través del fomento a la inversión y la industrialización de las cadenas de valor, se estimularía un crecimiento económico inclusivo que priorice a las micro, pequeñas y medianas empresas rurales.
- **ODS 9: Industria, innovación e infraestructuras**, ya que busca impulsar la industrialización sostenible del sector agropecuario mediante la incorporación de tecnología, innovación y agregación de valor en las cadenas productivas. La promoción de la agroindustria fortalecería la infraestructura productiva rural y la competitividad sistémica del país. Además, el fomento de bioproductos y bioeconomía incentivaría procesos industriales resilientes y de mayor contenido tecnológico.
- **ODS 10: Reducción de desigualdades**, en razón que se priorizaría la inclusión efectiva de la agricultura familiar campesina, de micro, pequeños y medianos productores y de la economía popular y solidaria en las cadenas agroindustriales. La generación de empleo digno y la redistribución de valor agregado contribuirían a disminuir brechas territoriales, productivas y sociales. De igual forma, el enfoque de equidad y no discriminación fortalecería la participación de poblaciones rurales históricamente excluidas.
- **ODS 12: Producción y consumo responsables**, al promover la industrialización sostenible, la economía circular y el uso eficiente de los recursos productivos. El aprovechamiento integral de la biomasa y la valorización de subproductos reducirían desperdicios y mejorarían la eficiencia de las cadenas agroindustriales. Adicionalmente, el énfasis en calidad, inocuidad y trazabilidad fomentaría patrones de consumo responsables.
- **ODS 13: Acción por el clima**, con la promoción de prácticas agroindustriales sostenibles que reducen impactos ambientales y fortalecen la resiliencia frente al cambio climático. El enfoque de economía circular y bioeconomía incentivaría el uso eficiente de recursos y la disminución de emisiones asociadas a la producción. También, el aprovechamiento responsable de la biomasa contribuiría a la mitigación y adaptación climática.
- **ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres**, por cuanto busca promover un modelo agroindustrial sustentable que respete los derechos de la naturaleza y la conservación de los ecosistemas productivos. El uso

responsable de la biomasa y la reconversión productiva contribuirían a reducir la degradación de suelos y la presión sobre la biodiversidad. Asimismo, la integración de prácticas sostenibles en las cadenas agroindustriales beneficiaría la gestión equilibrada de los recursos naturales.

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.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo “Ecuador No se Detiene 2025-2029”, aprobado mediante Resolución Nro. 012-2025-CNP de 21 de agosto de 2025, el referido Proyecto de Ley guardaría coherencia con los siguientes objetivos estratégicos:

- **Objetivo 1: Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades**, al promover la generación de empleo digno en el sector agroindustrial, con acceso a seguridad social y mejora de ingresos en zonas rurales. La inclusión prioritaria de la agricultura familiar campesina y de pequeños productores contribuiría a reducir desigualdades territoriales y socioeconómicas históricas. Asimismo, el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y del acceso a alimentos sanos incidirían directamente en la calidad de vida y el bienestar social.
- **Objetivo 5: Fortalecer la producción nacional y la inversión extranjera en los sectores clave de la economía con innovación tecnológica y prácticas sostenibles**, en razón que se impulsaría la producción agroindustrial como sector estratégico para el crecimiento económico y la atracción de inversión. La promoción de innovación tecnológica, bioproductos y valor agregado fortalecería la competitividad de las cadenas productivas nacionales. De igual manera, el énfasis en sostenibilidad, economía circular y bioeconomía se alinearía con prácticas productivas responsables, por lo cual, la iniciativa coadyuvaría al fortalecimiento de la producción nacional con una visión moderna, sostenible y articulada a la inversión.
- **Objetivo 6: Precautelar el uso sostenible de los recursos naturales, la protección del ambiente, así como la optimización y la eficiencia energética**, puesto que busca incorporar la sostenibilidad ambiental como principio rector del desarrollo agroindustrial. El aprovechamiento integral y responsable de la biomasa, junto con la economía circular y la bioeconomía, contribuirían a optimizar el uso de recursos naturales y reducir impactos ambientales.

Por lo expuesto, el Proyecto de Ley objeto del presente análisis representa una propuesta alineada con los compromisos nacionales e internacionales de la materia.

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.¹⁵ (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 principalmente las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

- 5.1 En la Exposición de Motivos, se recomienda revisar y aplicar lo dispuesto en el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa. Asimismo, se sugiere citar las fuentes de la información plasmada en dicho acápite, utilizando para el efecto, las normas APA.
- 5.2 En lo que corresponde a los considerandos, se recomienda tener en cuenta que luego de la expresión “Que” no va escrito seguido de una coma ni tampoco aplica sangrías; y, que todos los considerandos, a excepción del último, concluyen con punto y coma; y, en el penúltimo considerando se debería agregar el término “; y,”.

De igual forma, se sugiere considerar la indicación del nombre completo del cuerpo referido; así como, la pertinencia de inclusión de los mismos en relación a la naturaleza de la Propuesta Normativa.

Además, se sugiere tener en cuenta que a continuación de la expresión “Que el artículo 120, numeral 6, de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 9, numeral 6, de la Ley Orgánica de la Función

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

Legislativa, disponen que es competencia de la Asamblea Nacional expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio” no constituye un considerando, puesto que la referencia a los artículos que facultan a la Asamblea Nacional para expedir leyes no tiene relación directa con la naturaleza de la Propuesta Normativa.

Lo recomendado se encuentra de acuerdo con lo previsto en el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.

- 5.3 Al mencionarse la ley que se expide, se recomienda no utilizar el término “PROYECTO DE” sino el nombre de la ley que se propone directamente.
- 5.4 Se sugiere revisar el uso adecuado de las unidades organizativas y normativas del Proyecto de Ley, conforme lo previsto en el Artículo 13 en adelante, del Reglamento de Técnica Legislativa.
- 5.5 En lo que respecta al articulado, se sugiere la revisión que la rúbrica de cada uno de los artículos no se repita.
- 5.6 En cuanto a las Disposiciones Transitorias propuestas, se recomienda considerar que corresponden a disposiciones finales, las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo.
- 5.7 Se recomienda revisar que la redacción del Proyecto de Ley sea clara, en su lenguaje, estilo, gramática y ortografía, de acuerdo a lo previsto en los artículos 28, 29, 30, 31 y 32 del Reglamento de Técnica Legislativa.
- 5.8 Se sugiere revisar los elementos de forma del documento, en cuanto a espaciado, interlineados, puntuación, negrillas, comillas, entre otros.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

El “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador”, sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o reformarían, de ser el caso.

Sin embargo, a criterio de esta Unidad, la propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público, de conformidad al análisis económico expuesto en este Informe. En consecuencia, podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente

de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.

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

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe; y,
- b) **No Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador”.

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 el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador”.

Atentamente,



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

Elaborado por:



Mtr. Mirna Alejandra Saldarriaga Avellán
**ADMINISTRADOR DE GESTIÓN DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL POLÍTICO
UNIDAD TÉCNICA LEGISLATIVA**

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

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE PROYECTO	DEL	“Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador”.
PROPONENTES		Asambleístas Fernanda Mabel Méndez Rojas y Diego Enrique Salas Barriga.
FECHA PRESENTACIÓN	DE	27 de enero de 2026.
MATERIA		Soberanía Alimentaria
OBJETIVO PROYECTO	DEL	Impulsar la productividad y el valor agregado agroindustrial mediante la inversión, la innovación y el aprovechamiento sostenible de la biomasa, en aras de garantizar la soberanía alimentaria y el empleo digno, integrando equitativamente a los pequeños productores bajo un modelo de economía circular.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO		<p>Contiene: Exposición de Motivos; veinticinco considerandos; cincuenta y seis artículos; tres disposiciones transitorias; y, una disposición final.</p> <p>El “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador” tiene como ámbito de aplicación todo el territorio nacional y se orientaría a regular, fomentar y fortalecer el desarrollo agroindustrial ecuatoriano bajo criterios de sostenibilidad, inclusión e innovación. Su importancia radica en que se establecería un marco jurídico integral para incrementar la productividad, la inversión y la generación de valor agregado en las cadenas agroindustriales, contribuyendo a la soberanía alimentaria y al desarrollo rural. La Ley priorizaría la inclusión efectiva de la agricultura familiar campesina, de los micro, pequeños y medianos productores, y de la economía popular y solidaria, promoviendo empleo digno y con seguridad social. Igualmente, se impulsaría la industrialización sostenible, la mejora de la calidad, inocuidad y trazabilidad de los productos agroindustriales, y el aprovechamiento integral de la biomasa. La finalidad principal del proyecto sería, entonces, transformar estructuralmente el sector agroindustrial, fortaleciendo su competitividad interna y externa.</p>
CONCLUSIONES		El “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador”, sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o reformarían, de ser el caso.
RECOMENDACIONES		<p>a) Considerar los criterios establecidos en el presente Informe; y,</p> <p>b) No Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Agroindustrial Sostenible, Inclusivo e Innovador”.</p>

Elaborado por: MASA