

Memorando Nro. AN-SG-UT-2021-0341-M

Quito, D.M., 04 de octubre de 2021

PARA: Sr. Abg. Álvaro Ricardo Salazar Paredes
Secretario General

ASUNTO: Informe Técnico-Jurídico No Vinculante No.0128-INV-UTL-AN-2021_FREIRE
VANESSA_Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2021-3263-M, de 04 de octubre de 2021, adjunto remito el Informe Técnico-Jurídico No Vinculante No.0128-INV-UTL-AN-2021 elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio”, presentado por la asambleísta Vanessa Lorena Freire Vergara, mediante Memorando Nro. AN-FVVL-2021-0070-M, de 01 de octubre de 2021.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgster. Paulo César Gaibor Iza
COORDINADOR(A) GENERAL DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Anexos:

- Informe No Vinculante, Extracto, Cuadro Comparativo, Ficha Lingüística, Ficha de Contenido

PB

INFORME TÉCNICO-JÚRIDICO NO VINCULANTE
No.- 0128-INV-UTL-AN-2021

Quito, D.M., 04 de octubre de 2021

I. DATOS GENERALES

Proponente: Vanessa Lorena Freire Vergara

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio”.

II. ANTECEDENTES

La asambleísta **Vanessa Lorena Freire Vergara**, mediante Memorando Nro. AN-FVVL-2021-0070-M, de 01 de octubre de 2021, remite el “**Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio.**” a la Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional del Ecuador, mediante Memorando Nro. AN-SG-2021-3263-M, de 04 de octubre de 2021, solicita se proceda con la elaboración del Informe Técnico- jurídico No Vinculante a la Unidad de Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y que, de manera independiente, se entregue un documento que contenga el Extracto del referido Proyecto de Ley.

III. OBJETIVO DEL INFORME

Realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136 en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

IV. 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 no vinculantes, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 18 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional, el 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010 y el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

V. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES.

1. Iniciativa Legislativa

El “**Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio**”. ha sido propuesto por la asambleísta **Vanessa Lorena Freire Vergara**, con el respaldo de **ocho** asambleístas, que corresponde al **6 %** de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por lo cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La iniciativa legislativa sí le corresponde a la asambleísta **Vanessa Lorena Freire Vergara** debido a que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que cumple con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República.

2. Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto se refiere a una materia: **Derechos colectivos**. 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. Exposición de motivos, considerandos y articulado

El “**Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio**” contiene: exposición de motivos, doce considerandos, treinta y un artículos; cinco disposiciones generales; una disposición reformatoria; una disposición derogatoria; 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.

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 del Artículo vigente que se va a reformar. 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

VI. ANÁLISIS TÉCNICO- JURÍDICO

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

Entre los deberes primordiales del Estado se encuentra el de planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir (Número 5, Artículo 3, CRE). Entre los derechos de libertad se encuentran: (i) El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios (Número 2, Artículo. 66); (ii) El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental (Número 15, Artículo 66); (iii) El derecho a la libertad de contratación (Número 16, Artículo 66). (iv) El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley (Número 17, Artículo 66).

De otro lado, el texto constitucional reconoce de forma expresa los derechos colectivos de los pueblos montubios para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración asociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto a su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con la ley (59, CRE).

Adicionalmente de forma general refiriéndose a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, se reconoce y garantiza, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otros, los siguientes derechos colectivos: 8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad. 9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral. 10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes. 11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales. 12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas. 13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto. 15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a

la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización. 16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado. 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. 18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales. 19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen. 21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna. El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres (57, CRE).

El Régimen de Desarrollo, como lo dispone la Constitución, es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantiza la realización del buen vivir (275, CRE).

Entre los objetivos de la política económica, se establece como responsabilidad del Estado, la de incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional (Número 2, 284, CRE).

En tratándose de las formas de organización de la producción y su gestión, refiriéndose al trabajo y la producción, el texto constitucional establece como obligación para el Estado la de promover las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población, alentar la producción que satisfaga la demanda interna y garantizar una activa participación del país en el marco global, y desincentivar aquellas formas que atenten contra derechos o los de la naturaleza (319, CRE).

En la Exposición de Motivos de la iniciativa legislativa, la Proponente señala:

“En la Planificación Nacional durante los últimos años no se han considerado aspectos endógenos y exógenos del Pueblo Montubio, donde la ruralidad marca la existencia de pequeñas comunidades que no tienen servicios básicos, los servicios de educación, salud, transportes, electricidad, vialidad, telefonía celular, acceso a internet; para transportar los alimentos que producen para el mercado tienen caminos de segundo orden en el mejor de los casos, y de herradura o verano en el peor de los casos.”

“En la normativa vigente en el Ecuador se reconoce la existencia del Pueblo Montubio, que es sujeto de derechos individuales y colectivos, sin embargo, su desarrollo integral no se encuentra tipificado, lo cual ha generado que sea hecho a un lado históricamente por los gobiernos centrales y autónomos descentralizados, los resultados de los indicadores sociales así lo demuestran, mayor índice de pobreza, desigualdad,

hacinamiento en los hogares, carencia de servicios básicos y obras públicas, por lo que un instrumento de Desarrollo Integral para el Pueblo Montubio es necesario y fundamental para el establecimiento de políticas públicas y exigir el cumplimiento de las mismas.

“El presente Proyecto de Ley Orgánica incorpora diferentes elementos para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio, considerando que son sujetos de derechos individuales y colectivos, además que en la Constitución de la República en el artículo 3 se establece como deberes prioritarios del Estado “5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y riqueza, para acceder al buen vivir. 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país”; por lo que, es necesario que exista una normativa legal que viabilice estos deberes primordiales del Estado Ecuatoriano, para erradicar la pobreza en el Pueblo Montubio de la zona rural del país, así como promover el desarrollo sustentable, que es necesario para la reactivación económica del país en el marco de la post pandemia por Covid-19, en donde se permita a las comunas, comunidades y recintos participar activamente en el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio, en el que se posibilitará una gestión de los recursos del Estado para acceder al buen vivir establecido en la Constitución de la República.”

De conformidad con las disposiciones constitucionales analizadas, el Proyecto de Reforma presentado por la asambleísta Vanessa Lorena Freire Vergara, guarda conformidad con la Constitución, en consecuencia, no afecta derechos y/o garantías.

2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

De forma general el Proyecto está concebido como una norma de desarrollo de los derechos constitucionales, a la libertad y colectivos, establecidos a favor del Pueblo Montubio. En este sentido presenta la siguiente propuesta de contenidos:

El título relativo a las generalidades desarrolla los conceptos relativos a: Ámbito de aplicación (Artículo 1); Objeto (Artículo 2); Principios (Artículo 3); Finalidad (Artículo 4); Reconocimiento del Pueblo Montubio (Artículo 5); Obligación de las entidades del Sector Público y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Artículo 6). El Título relativo a los derechos del pueblo montubio, desarrolla los siguientes conceptos relacionados con: Los grupos de atención prioritaria: Niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores (Artículo 7); Mujeres embarazadas (Artículo 8); Víctimas de violencia doméstica y sexual (Artículo 9). Los servicios Sociales: Salud pública (Artículo 10); Medicina ancestral (Artículo 11); Educación, ciencia y tecnología (Artículo 12); Vivienda digna (Artículo 13); Servicios Públicos municipales (Artículo 14); Deportes, recreación y actividad física (Artículo 15). Los servicios de los sectores estratégicos: Electricidad (Artículo 16); Vialidad (Artículo 17); Conectividad (Artículo 18); Acceso a la información y comunicación (Artículo 19). Los aspectos económicos y productivos: Actividades económicas y productivas (Artículo 20); Actividades de producción de alimentos (Artículo

21); Actividades de turismo (Artículo 22). Los relativos a la Cultura y Ambiente: Identidad, cultura y tradiciones (Artículo 23); Ambiente sano y sustentable (Artículo 24); De la paz y la seguridad (Artículo 25). El título relativo a los Recursos Económicos desarrolla los conceptos relacionados con: Fondos públicos: Del Gobierno Central (Artículo 26); De los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Artículo 27). Fondos privados: De los Recursos de Cooperación Internacional (Artículos 28); De los Recursos de Organizaciones No Gubernamentales (Artículo 29). Participación Ciudadana y Control Social: De la Participación ciudadana (Artículo 30); Del Control Social (Artículo 31).

De la revisión individualizada de las disposiciones, y específicamente de las relacionadas con el título relativo a los recursos económicos, no se encuentra contradicción o inconformidad con las disposiciones constitucionales, en particular con las relacionadas a gasto público.

3. Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Al regular el ejercicio de los derechos del Pueblo Montubio, la categoría del Proyecto de Ley se encuentra plenamente justificada.

4. 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.

Las expresiones empleadas en la redacción del Proyecto no contienen lenguaje o expresiones discriminatorias, razón por la cual no se encuentran observaciones al uso de lenguaje que puedan configurar una inobservancia al texto constitucional.

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

De acuerdo con los artículos 44 y 45 de la Constitución de la República, el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales. El Estado tiene la obligación de brindar atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Artículo 35, CRE).

En ese sentido, el Proyecto de Ley reforma aspectos que no tienen relación directa con los derechos de los niños y las niñas, de manera que no genera ninguna afectación a sus derechos constitucionales.

6. Impacto de género de las normas sugeridas

La Convención Belem Do Pará para la Erradicación de las violencias contra las mujeres establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos. La Agenda 2030 por medio del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 de Igualdad de Género establece promover la protección social a niñas y mujeres. Estos compromisos internacionales determinan al Estado ecuatoriano, eliminar toda forma de discriminación o síntoma de violencia, propendiendo reforzar los derechos de todas las personas, y, resguardando la dignidad humana a través de enfoques diferenciales.

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 numeral 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.

Según lo dicho, el “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio” no contiene normativa que atente a la igualdad de género e incorpora dentro de los principios la igualdad y no discriminación y la equidad social, de género y generacional. Sin embargo, se establecen las siguientes sugerencias:

- Desarrollar Uso de Lenguaje Inclusivo en Género, modificando referencias como “el montubio” por “el/la” “montubio/a” desde la Exposición de Motivos hasta las Disposiciones Finales
- Incluir dentro de los programas establecidos para la planificación territorial en el Art. 6 de Obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la erradicación de violencia de género y la promoción de rutas de atención de violencia en el marco de las funciones de protección social de los GAD.
- Modificar el Artículo 8 “Derechos de Mujeres embarazadas por Personas en estado de Gestación “.
- Incluir un Artículo 9 sobre Derechos de Maternidad y Lactancia después del Artículo 8 sobre Derechos de Mujeres Embarazadas, en el que se señale “el estado garantizará el acceso a la salud integral de madres, e hijos y hijas, asegurará la estabilidad laboral y fomentará espacios de cuidado para el pleno goce de la maternidad y lactancia en el marco de la interculturalidad y la equidad de género”.
- Considerando que no únicamente existe la violencia sexual y doméstica, y que esta es parte de la violencia de género. Se sugiere modificar el Artículo 9 por “Protección y Restitución de Derechos a Víctimas de Violencia de Género y Actos de Odio” En este artículo se sugiere mantener los dos párrafos e incorporar uno señalando “El Estado en todos sus niveles promoverá campañas de prevención de violencia de género y cualquier acto de odio por estereotipos culturales en el pueblo montubio en el marco de la interculturalidad y la justicia social”.
- Modificar la letra 2 del Artículo 10 con el cambio de “madres embarazadas” por “personas en estado de gestación” e incluir en esta misma letra la garantía a la salud sexual y reproductiva.

7. 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.

El Estado plurinacional, implica el reconocimiento constitucional de la existencia de diversas realidades, varios pueblos y nacionalidades, con sus propios saberes, valores; sistemas jurídicos, sociales, económicos, culturales entre otros elementos, los mismos que han sido desarrollados y ejercidos comunitariamente durante por cientos de años. En la actualidad en nuestro país existen 14 nacionalidades y 18 pueblos, además de los pueblos afroecuatorianos, montubios y blancos-mestizos.

La plurinacionalidad propugna la igualdad, unidad, respeto, reciprocidad y solidaridad de todas las nacionalidades y pueblos que conforman el Ecuador. Reconoce el derecho de las nacionalidades a su territorio, autonomía política, administrativa interna, es decir, a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico para garantizar el desarrollo de su identidad cultural y política y por ende, el desarrollo integral del Estado plurinacional; mientras que la Interculturalidad posibilita el diálogo, la interrelación y el encuentro creativo y equitativo entre los diversos saberes, prácticas, valores y principios.

En concordancia con esta realidad política y jurídica, del Estado plurinacional e intercultural, la Constitución reconoce veintiún derechos colectivos, cuyos sujetos son los pueblos y nacionalidades (artículos 57, 60, 74, 85, 171, 257), muchos de ellos, siendo derechos, también constituyen competencias, funciones o facultades de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Así tenemos la facultad jurisdiccional reconocida en el Artículo 171; la función normativa interna reconocida en el Artículo 57, número 10; la facultad de autogobierno que implica la conservación y desarrollo de sus propias formas de convivencia y organización social; y, de generación y ejercicio de la autoridad, determinada en el Artículo 57, número 9, de la Constitución de la República, esto en concordancia con la Legislación y jurisprudencia internacional.

El Proyecto de Ley tiene el propósito de mejorar las condiciones de vida del pueblo montubio, estableciendo mecanismos para la aplicación de políticas públicas y lineamientos que garanticen el ejercicio y acceso oportuno a los derechos individuales y colectivos del Pueblo Montubio. Este proyecto tiene relación con los derechos colectivos de las que son sujetos los pueblos montubios en igualdad de condiciones que los pueblos indígenas y afro ecuatoriano, de tal forma que la norma no puede dejar de desarrollar los demás derechos colectivos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, para que se de ese enfoque integral en cuanto al desarrollo en una norma infra constitucional los derechos colectivos y evitar posibles afectaciones a los derechos colectivos, será necesario realizar la consulta prelegislativa.

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

El Artículo 35 de la Constitución determina que 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. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Del análisis del Proyecto, se determina que no genera afectación a los derechos de las personas o grupos de atención prioritaria.

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

9.1 Impacto económico

La Constitución de la República establece en su Artículo 261, números 4 y 5 que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre la planificación nacional y las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento; también establece en su Artículo 135 que la iniciativa legislativa se encuentra restringida al Presidente de la República, en cuanto al crear, modificar o suprimir impuestos y al aumento del gasto público; entendido a este último como el costo de las actividades del sector público que comprenden la producción y el suministro de bienes y servicios y las transferencias de ingresos.

Adicionalmente la norma constitucional en su Artículo 287 señala que toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente y que solo las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

Los artículos 301 y 303 señala como facultad exclusiva del Ejecutivo y por su iniciativa el establecimiento modificación, exoneración o extinción de impuestos, o tasas y contribuciones (por acto normativo de órgano competente) y la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, instrumentada por el Banco Central y la banca pública.

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

Al analizar este Proyecto de Ley, se observa que incorpora diferentes elementos para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio; considerando que son sujetos de derechos individuales y colectivos, y recordando que en la Constitución de la República se establece como deberes prioritarios del Estado la planificación para alcanzar el buen vivir; promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización, es necesario que exista una normativa legal que viabilice estos deberes primordiales del Estado ecuatoriano, para erradicar la pobreza en el Pueblo Montubio de la zona rural del país, así como promover el desarrollo sustentable.

En este sentido, el articulado topa varios temas como: objetivos, ámbito de aplicación, fundamentos, finalidad de la ley, reconocimiento y obligaciones de las entidades del sector público y los GAD con el pueblo montubio; derechos del pueblo montubio en los grupos de atención prioritaria; el derecho a los servicios sociales que proporciona el estado como salud, educación, vivienda, deporte y servicios públicos municipales; así mismo el derecho al acceso de los servicios de los sectores estratégicos como electricidad, vialidad, conectividad y acceso a la información y comunicación; la garantía de integrar al pueblo montubio a las actividades económicas y productivas que impulsen el cambio de la matriz productiva, actividades de producción de alimentos, actividades de turismo; respetar la identidad, cultura y tradiciones; promover el cuidado del medio ambiente y la paz y seguridad.

Se aclara expresamente en la Disposición General Primera, que en todo el proceso del desarrollo integral de los Pueblos Montubios generado por esta Ley, así como los gastos producidos, deberán ser incorporados a los presupuestos existentes de las diversas instituciones del Estado en cada una de sus áreas.

Por lo expuesto, se concluye que las reformas planteadas, no tienen incidencia en las competencias exclusivas del Ejecutivo, conforme con lo dispuesto en los artículos 135, 261.5, 287, 301 y 303, de la Constitución de la República.

9.2 Estimación de Costo

Sobre la base de la revisión realizada a la exposición de motivos del Proyecto de Ley en referencia, se ha identificado, que el mismo hace relación a una normativa que se enfoque prioritariamente en el desarrollo integral del Pueblo Montubio, que genere la coordinación de los diferentes niveles de Gobierno para que existan oportunidades que permitan superar la pobreza, mejorar los sistemas productivos, garantizar el desarrollo cultural, cuidar la biodiversidad y el ejercicio de sus derechos para tener bienestar individual y colectivo. En este sentido, el análisis de impacto económico, se enfoca en el ámbito de DESARROLLO.

El pueblo montubio, en sí, tiene una relación social directa con la población mestiza de la costa ecuatoriana pero caracterizada por su propia riqueza cultural, es decir el uso del machete, del sombrero de paja y sin olvidar a su fiel compañero de trabajo “el caballo”, son herramientas necesarias e indispensables utilizadas por el montubio para laborar en los cultivos del cacao, café, arroz, maíz, caña de azúcar, frutas tropicales y cuidado del ganado.

Según consta en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Provincial de Los Ríos en el censo del 2010 realizado por el INEC, 1 072 847 de habitantes, que corresponden al 7,4 % de la población nacional, se reconocieron montubios; esta minoría se ubica principalmente en las provincias de Guayas (2,84 %), Los Ríos (1,88 %), Manabí (1,81 %) y Bolívar (1,13 %). En honor a su origen etimológico, el montubio tiene como principal actividad las relacionadas con la agricultura y ganadería; las que representan

su primordial fuente de ingreso para sus hogares. Se estima que la producción agrícola de este grupo poblacional representa el 8 % del PIB y que genera empleo directo a un 25 % de la población económicamente activa; la superficie de cultivos agrícolas es de 5 279 613 hectáreas de cultivos permanentes y transitorios.

Una de las tradiciones que aún conservan hasta la actualidad y que recoge toda la “chispa” del montubio es el Rodeo Montubio, el cual es aprovechado para representar el accionar rutinario de este pueblo y permite conocer al hombre del campo rescatando todas las costumbres del mismo.

Si bien, el pueblo montubio no ha sido reconocido en años pasados, no quiere decir que no han sido partícipes de hechos trascendentales dentro de la historia del Ecuador, muestra de ello están los máximos representantes de los montubios como los “Húsares de Chapulo” representados por Nicolás Infante y “Las Montoneras” lideradas por Eloy Alfaro, quienes han sido los protagonistas de batallas contra gobiernos reaccionarios y represivos.

Cuadro No.2

Impactos económicos e identificación de potenciales costos identificados en el Proyecto de Ley

| Principios técnicos | Justificativo, Observación y/o comentario |
|------------------------------------|--|
| Costos de la intervención | No se identifica costo potencial asociado el Proyecto de Ley. |
| Resultados o beneficios económicos | El reconocimiento y las acciones planteadas en esta Ley generarían un desarrollo integral de un sector de la población muy importante del país como son los Pueblos Montubios. |

Elaboración: UTL – Unidad Técnica de Control de la Ejecución Presupuestaria del Estado

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

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una Agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de

Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

El Proyecto de Ley busca mejorar las condiciones de vida del Pueblo Montubio, estableciendo mecanismos para la aplicación de políticas públicas y lineamientos que garanticen el ejercicio y acceso oportuno a los derechos individuales y colectivos del Pueblo Montubio.

Este Proyecto de Ley se vincula con el ODS 1: Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades y Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, porque aporta al mejorar la calidad de vida de los habitantes del pueblo montubio, con acceso a servicios básicos, salud que incluye la medicina ancestral y educación en todos los niveles, en vista de los efectos de la COVID 19 busca el acceso a sus derechos individuales y colectivos de forma eficiente.

Este Proyecto de Ley se vincula con el ODS 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos ya que busca fortalecer la producción de alimentos, el turismo, entre otras actividades económicas propias del pueblo montubio; así como mejorar la productividad mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación.

Finalmente se vincula con el ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas ya que se busca que las Instituciones del Estado y los GAD en el marco de sus competencias establezcan políticas públicas que permitan mejorar el acceso a servicios básicos, salud, educación, vivienda digna, desarrollo de actividades productivas y económicas, generación de empleo, así los diferentes niveles de gobierno busquen fortalecer su participación en beneficio de estos sectores con política publicas acorde con las necesidades de estos sectores sociales.

Es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del que 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 como corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual establece dentro de sus pasos el de desarrollar una planificación pertinente y diferenciada, acorde a las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 busca tener un país próspero, con una democracia liberal plena, regida por el Estado de derecho y donde funcionan eficientemente las instituciones; en este instrumento se hace énfasis en la

corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía; también se considera que respetando la individualidad personal se lograría promover una economía de libre mercado y abierta al mundo, fiscalmente responsable y generadora de empleo, sin olvidar ser solidarios con los más vulnerables, a través de un Estado sólido y eficiente.

Al respecto este Proyecto de Ley se vincula con el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 en el Objetivo 2: Impulsar un sistema económico con reglas claras que fomente el comercio exterior, turismo, atracción de inversiones y modernización del sistema financiero nacional así también con el Objetivo 5: Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social procurar; Objetivo 8: Generar nuevas oportunidades y bienestar para las zonas rurales, con énfasis en pueblos y nacionalidades se vincula con el Objetivo 14: Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía esto en cuanto a generar un marco adecuado que permita esa sinergia entre el Estado y los GAD de acuerdo a sus competencias en favor del pueblo montubio para mejorar su economía, fortalecer su identidad y su bienestar.

VII. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

No hay observaciones que realizar.

VIII. OBSERVACIONES SOBRE PRECEDENTES LEGISLATIVOS Y PROYECTOS DE SIMILAR NATURALEZA EN TRÁMITE EN LAS COMISIONES ESPECIALIZADAS

De la verificación en el Sistema Documental de la Asamblea Nacional que corresponde a “Consulta de Proyectos de Ley”, se advierte que existe el siguiente Proyecto de Ley en trámite:

- Proyecto de Ley Orgánica de Protección del Patrimonio Genocultural de las Comunas, Comunidades, Nacionalidades Indígenas, Ancestrales, Pueblos Afroecuatoriano y Montubio y Otros Colectivos del Ecuador. presentado por la asambleísta GABRIELA ALEJANDRA RIVADENEIRA BURBANO.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “**Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio**”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos 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.

Es decir:

- Dispone de la iniciativa legislativa;

- Se refiere a una sola materia;
- Está presentado a la Presidenta de la Asamblea Nacional;
- Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado;
- Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; y,
- No afecta los derechos y garantías constitucionales.

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

- a) **Considerar**, los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “**Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio**”;
- c) **Unificar** con los demás proyectos de ley que corresponden a la materia, según lo estipulado en el punto VIII del Informe en función de lo que establece el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
- d) **Designar** para su trámite a la Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, Comisión competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 12 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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 Integral del Pueblo Montubio**”.

Atentamente,

Mgtr. Paulo César Gaibor Iza
COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

| Elaborado por | Revisión jurídica | Revisión Lingüística |
|---------------|-------------------|----------------------------|
| Gonzalo Armas | Raúl Lema | María Noboa Inés Tonato |

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

| | |
|--------------------------------------|--|
| NOMBRE DEL PROYECTO | “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio”. |
| PROPONENTE | Asambleísta Vanessa Lorena Freire Vergara |
| FECHA DE PRESENTACIÓN | 01 de octubre de 2021. |
| MATERIA | Derechos Colectivos |
| OBJETIVO DEL PROYECTO | Mejorar las condiciones de vida del Pueblo Montubio. |
| SINTESIS GENERAL DEL PROYECTO | Establecer un régimen que regule las competencias de las instituciones que componen los diferentes niveles de gobierno, para fortalecer el desarrollo integral del Pueblo Montubio. |
| CONCLUSIONES | <p>El “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio”., sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la Republica y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dispone de la iniciativa legislativa; • Se refiere a una sola materia; • Está presentado a la Presidenta de la Asamblea Nacional; • Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; • Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; y, <p>No afecta los derechos y garantías constitucionales.</p> |
| RECOMENDACIONES | <p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Considerar, los criterios establecidos en el presente Informe; b) Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio”; c) Unificar con los demás proyectos de ley que corresponden a la materia, según lo estipulado en el punto VIII del Informe en función de lo que establece el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, d) Designar para su trámite a la Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, Comisión competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 12 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. |

GA



ANEXO 2

CUADRO COMPARATIVO

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio”.

Proponente: Asambleísta Vanessa Lorena Freire Vergara

Los artículos del Proyecto que son objeto de la Propuesta se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación cuando sea el caso, se resaltan las reformas establecidas:

| TEXTO VIGENTE | TEXTO PROPUESTO |
|---|--|
| <p>Art. 73.- De los beneficiarios de programas de redistribución.- La adjudicación de las tierras rurales adquiridas para programas de redistribución se hará en favor de organizaciones de campesinos sin tierra o de la agricultura familiar campesina de la misma zona donde se encuentre el predio a ser redistribuido, previo registro, calificación, verificación de la organización, presentación y aprobación del proyecto o programa productivo y capacitación correspondiente a cargo de la Autoridad Agraria Nacional.</p> <p>Son beneficiarios de los programas de redistribución las organizaciones de la agricultura familiar campesina, legalmente constituidas integradas por:</p> <p>a) Personas naturales con prioridad en el acceso a la tierra previstas en esta Ley;</p> <p>b) Personas que se encuentran en los quintiles primero y segundo de pobreza o cuyos ingresos mensuales familiares de la o el jefe de familia, no alcancen una remuneración básica unificada del trabajador en general; y,</p> <p>c) Personas que de acuerdo con la certificación del Registrador de la Propiedad, son propietarios a título personal o colectivo de tierra en una superficie igual o inferior a la unidad productiva familiar correspondiente o cuando determine la Autoridad Agraria Nacional que la calidad del suelo no permite generar ingresos suficientes para la</p> | <p>Art. 73.- De los beneficiarios de programas de redistribución.- La adjudicación de las tierras rurales adquiridas para programas de redistribución se hará en favor de organizaciones de campesinos sin tierra o de la agricultura familiar campesina de la misma zona donde se encuentre el predio a ser redistribuido, previo registro, calificación, verificación de la organización, presentación y aprobación del proyecto o programa productivo y capacitación correspondiente a cargo de la Autoridad Agraria Nacional.</p> <p>Son beneficiarios de los programas de redistribución las organizaciones de la agricultura familiar campesina, legalmente constituidas integradas por:</p> <p>a) Personas naturales con prioridad en el acceso a la tierra previstas en esta Ley;</p> <p>b) Personas que se encuentran en los quintiles primero y segundo de pobreza o cuyos ingresos mensuales familiares de la o el jefe de familia, no alcancen una remuneración básica unificada del trabajador en general;</p> <p>c) Personas que de acuerdo con la certificación del Registrador de la Propiedad, son propietarios a título personal o colectivo de tierra en una superficie igual o inferior a la unidad productiva familiar correspondiente o cuando determine la Autoridad Agraria Nacional que la calidad del suelo no permite generar ingresos suficientes para la</p> |



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

| | |
|--|--|
| satisfacción de necesidades básicas de la familia. | satisfacción de necesidades básicas de la familia; y, d) Personas víctimas de violencia doméstica o sexual, que hayan recibido medidas de protección por parte de las autoridades judiciales mediante sentencias de primera instancia. |
|--|--|

GA

ANEXO 3

FICHA TÉCNICA LINGÜÍSTICA

| PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL PUEBLO MONTUBIO | |
|--|---|
| Observaciones Generales | |
| Proponente | Asambleísta Vanessa Lorena Freire Vergara |
| Título del Proyecto de Ley | PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL PUEBLO MONTUBIO |
| Exposición de Motivos | <p>En el primer párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la primera línea añadir el punto y coma (;) después de ecuatoriano. • En la tercera línea añadir “en” después de como. • En la cuarta línea añadir “elaboración de insumos” después de viviendas y “manifestación de expresiones” después de medicinales y. • En la quinta línea añadir “Su presencia se destaca” después de culturales y suprimir “entre ellas”. <p>En el segundo párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la segunda dejar espacio entre la cantidad y el signo de porcentaje “7,4 %”. • En la séptima línea reemplazar “con lo que” por “con las que”. <p>En el tercer párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la primera línea reemplazar “Pese a la importancia” por “Es destacada la importancia”. • En la segunda dejar espacio entre la cantidad y el signo de porcentaje “8 %”. • En la tercera línea añadir el punto y seguido (.) después de activa y “sus” después de la superficie de. • En la décima tercera línea reemplazar “en el área rural” por “esta misma área”. <p>En el cuarto párrafo:</p> |

ANEXO 3

FICHA TÉCNICA LINGÜÍSTICA

| | |
|--------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • En el texto dejar espacio entre la cantidad y el signo de porcentaje por ejemplo “74.7 %”. • En la séptima línea reemplazar “afecta su salud” por “afecta a su salud”. <p>En el sexto párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la sexta línea añadir el punto y coma (;) después de negadas y escribir con minúscula “universidades o institutos tecnológicos”. <p>En el séptimo párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la sexta línea reemplazar “permitan” con “permita”. |
| Considerandos | <ul style="list-style-type: none"> • En el texto escribir con mayúscula “Artículo”. • En el texto reemplazar “numeral” por “número”. |
| Articulado | <ul style="list-style-type: none"> • En el texto escribir con mayúscula “Artículo”. • En el texto escribir con mayúscula “Gobiernos Autónomos Descentralizados”. • En el texto escribir con mayúscula “Pueblo Montubio”. |
| DISPOSICIONES GENERALES | <p style="text-align: center;">DISPOSICIÓN REFORMATORIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la segunda línea escribir con mayúscula “Artículo” y reemplazar “el literal” por “la letra”. |
| DISPOSICIÓN FINAL | <ul style="list-style-type: none"> • En la primera línea reemplazar “Deróguese” por “Deróguense”. |

FICHA DE CONTENIDO PROYECTO DE LEY ASAMBLEA NACIONAL

| | |
|---------------------------------|---|
| Nombre del proponente: | Asambleísta Vanessa Lorena Freire Vergara |
| Fecha de presentación: | 1 de octubre de 2021. |
| Nombre del proyecto: | “Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Integral del Pueblo Montubio”. |
| Materia: | Derechos Colectivos. |
| Objeto del proyecto: | Mejorar las condiciones de vida del Pueblo Montubio. |
| Principales contenidos: | Establecer un régimen que regule las competencias de las instituciones que componen los diferentes niveles de gobierno, para fortalecer el desarrollo integral del Pueblo Montubio. |
| Reformas o derogatorias: | N/A |
| Puntos críticos: | N/A |
| Estado actual: | Para calificación del CAL |