

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0171-M

Quito, D.M., 21 de marzo de 2024

**PARA:** Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo  
**Secretario General**

**ASUNTO:** Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Civil"

De mi consideración:

En atención a los memorandos Nro. AN-SG-2024-1200-M del 11 de marzo de 2024, tramite Nro. 444535 y Nro. AN-SG-2024-1332-M de 18 de marzo de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No. 094-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del **"Proyecto de Ley Reformatoria al Código Civil"**, presentado por la asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez, mediante Ofc. AH-0017-03-2024 de 06 de marzo de 2024 y su alcance con Memorando Nro. AN-HGAC-2024-0049-M de 14 de marzo 2024.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo  
**COORDINADOR GENERAL DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Anexos:  
- fiu1\_herrera\_ana\_henry\_informe\_código\_civil.pdf

Copia:  
Sra. Mgster. Inés Beatriz Tonato Becerra  
**Analista de Administración 1**

IT



Firmado electrónicamente por:  
**GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO**



**F02V03-PRO-GSG-GDC-001**

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE**

**No.- 094-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 21 de marzo de 2024

**Proponente:** Asambleaísta Ana Cecilia Herrera Gómez  
**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Civil”

**I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

La asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez, remite, al presidente de la Asamblea Nacional señor ingeniero Henry Fabián Kronfle Kozhaya, el texto del “**PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO CIVIL**”, mediante Ofc. AH-0017-03-2024, de fecha 06 de marzo de 2024, y adjunto al documento, incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2024-1200-M, del 11 de marzo 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad de 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 Memorando Nro. AN-SG-2024-1332-M de 18 de marzo de 2024, la Secretaría General remite el Alcance presentado por la asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez, mediante Memorando Nro. AN-HGAC-2024-0049-M de 14 de marzo de 2024.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante, es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 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; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

### III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

**3.1 Iniciativa Legislativa; una sola materia (Principio de Unidad de Materia); exposición de motivos, considerandos y articulado; expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley**

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Firmas: 10 <b>Porcentaje: 7 %</b>	(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54, número 4, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). <b>Materia: Civil</b>	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>
Exposición de motivos, considerandos y articulado <b>Contiene: exposición de Motivos, quince</b>	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la	

<b><i>considerandos, Cuatro artículos y una Disposición General.</i></b>	Función Legislativa)	<b>CUMPLE</b>
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían	(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).	<b>CUMPLE</b>
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas.	(Artículos 30, letra k; 55 y 56 de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>

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

Con base en lo expuesto, el título del Proyecto de Ley y su contenido normativo, está adecuadamente propuesto como ley ordinaria.

En cuanto a la Unidad de Materia, revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto se refiere a materia Civil. Al respecto, se debe tomar en cuenta que la unidad de la materia es uno de los principios de rango constitucional más relevantes en el proceso de construcción de la ley, por ende, de cumplimiento obligatorio, debido a que la transgresión del mismo, podría conllevar la posible inconstitucionalidad de la norma.

Es relevante, distinguir que el “PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL CODIGO CIVIL”, conforme a la exposición de motivos, se lo propone, en vista de que dentro de las últimas reformas no se ha regulado la normativa respecto a la disolución del vínculo matrimonial mediante sentencia por autoridad judicial, o ante notaria pública, pues la carencia de una regulación integral, que garantice la correcta aplicación de los procedimientos, e inclusive una efectiva homologación de sentencias en el extranjero, cuando exista divorcio de ecuatorianos en otros países, hace relevante esta reforma en base a su motivación.

Con lo antes mencionado, y en ese contexto, es necesario tomar en cuenta, que el Artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que, para que no se vulnere la unidad de la materia, “debe existir entre todas ellas, las disposiciones de una ley, una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático”. “y que la totalidad del contenido del Proyecto corresponda con su título”, circunstancia que se cumple en este proyecto de ley propuesto.

#### **IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO**

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

Una vez identificado el objeto normativo, es necesario conocerlo desde la parte expositiva que ha configurado la proponente. Esto, en vista de que la Exposición de Motivos es un requisito constitucional de la Propuesta Normativa, que nos permite comprender las **razones que justifican y sustentan la existencia de la norma**

**propuesta**, conforme lo ha identificado la Corte Constitucional del Ecuador, esto sirve, de punto de partida para el debate legislativo.<sup>1</sup>

**El Artículo 3, número 1 de la Carta Magna**, señala como uno de los deberes primordiales del Estado el de “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.....”. En este sentido para cumplir con esa finalidad el Estado ha dotado ciertas garantías, entre las cuales están las normativas, de política pública y las jurisdiccionales. En referencia a las garantías normativas, el **Artículo 84 señala** “(...) La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa **tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales**, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas, ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución. (...)” **énfasis añadido.**

De acuerdo con el **Número 6 del Artículo 120 de la Carta Magna**, “(...) La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley; **6.** Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio. (...)”

El Artículo primero de la CRE, establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural. En esa perspectiva, los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes, quienes garantizarán el cumplimiento de esos derechos, y garantías que se encuentran establecidos en la Constitución, y en los instrumentos internacionales referentes a Derechos Humanos, que serán de directa e inmediata aplicación ante cualquier servidor público de oficio o a petición de parte, funcionarios que deberán aplicar la norma e interpretación de la misma, que mas favorezca a su efectiva vigencia.

Según estadísticas del INEC, el índice de divorcios para el año 2021, de acuerdo a la publicación del boletín técnico Nro.01- 2022-REMD, Registro Estadístico de

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

Matrimonio y Divorcios, se determinó que el índice de divorcios estaba ubicado entre el 8,3 % a 12,7 % por cada 100 habitantes.

La CRE, en su Artículo 67, define al matrimonio como la unión libre entre hombre y mujer, fundado en el libre consentimiento de las dos personas, con la misma capacidad legal, en igualdad de obligaciones y derechos y oportunidades, denominando a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad, y obliga al estado la protección y garantía de sus condiciones.

Haciendo un análisis de cómo ha evolucionado el Código Civil, en lo referente al Matrimonio y el Divorcio, es fundamental hacer una reseña, de lo que manifestaba aquel cuerpo normativo para el año de **1860**, en donde el matrimonio a esa época estuvo bajo el control de la iglesia, por lo tanto, aún no se consideraba la figura del divorcio.

En el año **1895** se incorpora al ordenamiento jurídico la figura del matrimonio como contrato de carácter civil, pues hasta esa fecha, la única fórmula matrimonial era el sacramento católico sin connotaciones de carácter civiles, pues se limitaba únicamente al ámbito religioso. Para el año de **1902**, entró en vigencia la Ley de Matrimonio Civil, permitiendo por primera vez el divorcio en el Ecuador, que, para ese entonces, contaba con una única causal para ejecutarse, que era “el adulterio de la mujer”; Más adelante, en **1904**, se adicionaron dos causas más que podían dar lugar al divorcio, y que fueron; **el concubinato del marido, y el atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro**. En el año **1910** se introdujo el divorcio por mutuo consentimiento, y en **1958** se aprobó “La separación conyugal judicialmente Autorizada”, que era una especie de divorcio o separación de cuerpos.

A partir de esa época no ha existido como una figura legal, para que con la sola voluntad de una de las partes se pueda disolver el vínculo matrimonial, pues en la sociedad contemporánea la institución del divorcio era más frecuente, y hasta mediados del siglo XX, existía un rechazo hacia las personas divorciadas.

Actualmente el Código Civil, en su Artículo 110, enlista nueve (9) causales para tramitar el divorcio, la primera causal habla, del adulterio de uno de los cónyuges, lo cual conlleva a que dentro de la contienda judicial deba comprobarse la cópula carnal, lo que se convierte en tema de intimidad propia de la pareja, esto conduce a que no se pueda utilizar esta causal de manera específica, por la complejidad que conlleva su reproducción en la fase probatoria.

La regulación del divorcio se encuentra dispuesta en el Artículo 105, número 4 del Código Civil, que trata de la terminación del matrimonio por causa del divorcio. Para acceder al divorcio en Ecuador hay dos maneras, el divorcio por mutuo consentimiento, y el divorcio por causa contenciosa. El Artículo 106 ibidem, señala que el divorcio disuelve el vínculo matrimonial y deja a los cónyuges en aptitud para contraer un nuevo matrimonio, con las limitaciones relativas al caso del cumplimiento de un año de ejecutoria del fallo para quien fue actor en el juicio, o si el fallo tuvo lugar en rebeldía del demandado.

El Artículo 107, señala la forma de manifestación de la voluntad de los cónyuges que quieren acogerse al divorcio por mutuo consentimiento, este divorcio puede ser judicial o notarial. Cabe señalar algo muy importante, el divorcio en trámite notarial según nuestra legislación, obedece a la **reforma de la Ley Notarial Nro. 2.006-62, R.O Nro. 406 del 28 de noviembre de 2.006.**

La Corte Constitucional mediante una Acción Pública de Inconstitucionalidad, emitió la **sentencia 7-16-IN/21 del 28 de enero del 2022**, declarando la inconstitucionalidad de la palabra “exclusivas”, específicamente para el número 22 del Artículo 18 de la Ley Notarial, relativo a la atribución de notarias y notarios para tramitar el divorcio por mutuo consentimiento y la terminación de la unión de hecho, con o sin hijos menores de edad o que tengan resuelta la situación de tenencia, régimen de visitas y alimentos de sus hijos menores de edad, pues en su análisis se consideró que la norma impugnada, al establecer que la exclusividad de la atribución de los notarios para dicho trámite, contraviene el principio de igualdad en su dimensión material, en el ejercicio del derecho a acceder a un servicio público, disponiendo que el Consejo de la Judicatura revise la normativa reglamentaria, con la finalidad de que este servicio, esté acorde con la situación socioeconómica, permitiendo acceder al mismo sin discriminación alguna y de manera de descongestionar el sistema judicial dando celeridad a los trámites judiciales. Hasta antes de esta sentencia, el proceso de divorcio voluntario no se podría realizar en otra instancia judicial como en las Unidades Judiciales de La Familia, Niñez y Adolescencia " ya que al decir exclusiva solo lo podían realizar los notarios.

Mediante Resolución **194-2023, El Consejo de la Judicatura, el 21 de noviembre 2023**, expidió; “El Reglamento de Divorcio o la Terminación de la Unión de Hecho por Mutuo Consentimiento en las Notarías a Nivel Nacional”, mediante la cual, se faculta a los notarios a tramitar el Divorcio por mutuo consentimiento, únicamente

en los casos en que los cónyuges no tengan hijos menores de edad o bajo su dependencia, o que tengan resuelta la situación de tenencia, régimen de visitas y alimentos de sus hijos menores de edad.

Cabe analizar lo que dispone la CRE, respecto al reconocimiento u Homologación de Sentencias extranjeras, por lo tanto, se debe considerar el Artículo 169, que de manera general hace referencia a que “(...) el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades. (...)”, pues también es importante manifestar, que conforme los tratados internacionales, ratificados por el Estado ecuatoriano, debemos aplicar los principios Pro Ser Humano, de no restricción de derechos.

Por lo tanto, para los procedimientos de homologación de sentencias extranjeras, para que sean reconocidas y surtan efecto dentro del territorio ecuatoriano, es preciso cumplir con lo que dispone el Código Orgánico de la Función Judicial, en sus artículos 142, 143 y 167, de este cuerpo de ley, y en consonancia con las disposiciones del Código de Derecho Internacional Privado Sánchez de Bustamante, del cual como nación somos contratantes.

Dentro de este Proyecto de Reforma de Ley, debe quedar clara la intención de la Proponente, para evitar que la interpretación sea ambigua o sea apreciada con falta de claridad, resguardando de esta manera la seguridad jurídica en su característica de claridad.

Lo mencionado se afirma en razón de que la seguridad jurídica, según el sentido que la Corte Constitucional ha otorgado en fallos recientes, insiste en que uno de los requisitos es la competencia de las autoridades y otro la claridad. Según lo precisado por la Proponente se referiría con mayor énfasis a la claridad de las regulaciones emitidas. En específico, uno de los últimos fallos, la sentencia No 54-17-IN/22. Como ha sostenido la Corte Constitucional, es un derecho de las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.

El Proyecto de ley, **CUMPLE** con los requisitos formales para efectos de calificación, desde el enfoque **Técnico-jurídico formal**, establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República y los artículos 54, número 1, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, no siendo por lo tanto incompatible ni con los preceptos constitucionales ni con el ordenamiento jurídico interno infra constitucional.

**4.2 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; Impacto de género de las normas sugeridas; Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades; y, Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria**

**Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes:** En este punto es preciso mencionar que, en la Sección sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la CRE reconoce en su Artículo 45, la protección constitucional de la vida como valor constitucional en los siguientes términos: “Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción (...)”.

La Convención Americana de los Derechos del Niño/a en su Artículo 3 se refiere al Interés superior del Niño/a, su desarrollo se encuentra contenido en la Observación General 14, de donde se rescata que todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo y que corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo o en correspondencia con aquellos.

Así también, el Artículo 44 de la CRE, señala que 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; 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. El Estado tiene la obligación de brindar atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Artículo 35, CRE)

En ese sentido, la propuesta normativa no afecta de forma directa a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

**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, 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.

Según lo mencionado, el Proyecto de Ley, no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género.

**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 por cientos de años.

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.

El proyecto de ley no vulnera los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, por el contrario, pretende reforzarlos.

#### **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.

En ese sentido, conforme el objeto normativo del Proyecto de Ley y las disposiciones configuradas, no existe un impacto negativo directo sobre las garantías y derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.

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

En relación con los informes técnicos no vinculantes de los proyectos de ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone 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: (...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.”. Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo.

En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que “Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”, y “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”

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.

En este sentido, y sobre la base del análisis realizado de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, se determina que en el Proyecto de Ley:

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- No se identifica incremento del gasto público.

#### **4.4 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 la erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para el nuevo Ecuador que es el instrumento técnico del gobierno nacional que establece la orientación y el accionar estratégico del sector público.

En este contexto, el proyecto de ley podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: **Objetivo 16:** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

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

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el siguiente objetivo: **Objetivo 3:** Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos.

## 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.

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 emiten las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

**5.1.** Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio:

REQUISITO	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY
Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio	(Artículo 66 número 4 de la CRE; Artículos 30 letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	<b>CUMPLE</b>

**5.2** En el Proyecto de Ley propuesto se recomienda revisar que el articulado, cumpla con todos los requisitos establecidos en el Artículo 6, del Reglamento de Técnica Legislativa.

**5.3** De la revisión de los artículos 4 y 5 propuestos en el Proyecto de Ley, se evidencia que los dos modifican el Artículo 128 del Código Civil, por lo que se recomienda realizar las reformas propuestas en un solo artículo, con la finalidad de precautelar la seguridad jurídica normativa.

**5.4.** Se recomienda se revise el Manual de Técnica Legislativa, en la parte que compete a las Disposiciones, se debe tomar en cuenta en el caso de la entrada de vigencia de la ley, "(...) Las reglas sobre la entrada en vigencia de la norma y la finalización de su vigencia. Se incluirán siempre como última disposición final.

Ejemplo: “Disposición Final Única. Entrada en vigencia “La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. (...)”, en el caso del proyecto consta como Disposición General Única.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Civil”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- Dispone de la iniciativa legislativa;
- Se refiere a una sola materia;
- Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

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

- a) **Considerar**, los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar**, el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Civil”; y,
- c) **Designar**, para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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 Reformatoria al Código Civil”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo  
**COORDINADOR GENERAL**  
**UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:	Henry Borja
Revisión de composición formal del documento	Inés Tonato

**ANEXO 1**  
**EXTRACTO DEL PROYECTO**

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	“Proyecto de Ley Reformatoria al Código Civil”
<b>PROPONENTE</b>	Asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN</b>	06 de marzo del 2024 y Alcance 14 de marzo de 2024.
<b>MATERIA</b>	Civil
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO</b>	Con el Proyecto de Ley, se plantea garantizar los derechos de los ecuatorianos y los residentes en el extranjero, regulando la normativa, respecto a la disolución del vínculo matrimonial mediante sentencia por autoridad judicial, o ante notaria pública, pues la carencia de una regulación integral, que garantice la correcta aplicación de los procedimientos, hace relevante esta reforma en base a su motivación, con un marco legal sólido y adecuado.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>	<p><b>Contiene:</b> Exposición de Motivos, quince considerandos, cuatro artículos, una Disposición General.</p> <p>Conforme al articulado propuesto, se busca que la norma disponga y reconozca, la disolución del vínculo matrimonial, mediante la homologación de sentencias de autoridad judicial, notarial, consular o administrativa ecuatoriana, en vista de la dificultad en que radica el reconocimiento de las sentencias de divorcio de ecuatorianos cuando están fuera del país, y lo complicado del trámite, para ser reconocidas esas sentencias.</p>
<b>CONCLUSIONES</b>	<p>El “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Civil”, sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134.1 y 136 de la Constitución de la República, artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenta con Iniciativa Legislativa;</li> <li>• Se refiere a una sola materia;</li> <li>• Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional;</li> <li>• Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,</li> <li>• Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se reformarían.</li> </ul>

<b>RECOMENDACIONES</b>	<p>a) Considerar, los criterios y análisis establecidos en el presente Informe;</p> <p>b) Calificar el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Civil”; y,</p> <p>c) Designar para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa</p> <p>.</p>
------------------------	--

Elaborado por: HABG

## ANEXO 2

### “PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL CODIGO CIVIL”

**Proponente:** Asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez

En el siguiente cuadro comparativo se detalla la normativa vigente y la propuesta de reforma del precitado proyecto. En caso se encuentre tachado o testado en el texto vigente es lo que se desea modificar.

**Contiene:**

- Exposición de motivos
- Quince (15) considerandos
- Cuatro (4) artículos
- Una (01) Disposición General

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><del>Art 129.- No podrá anularse ni disolverse por divorcio el matrimonio contraído en el Ecuador, sino mediante sentencia pronunciada por jueces ecuatorianos, cuando uno de los cónyuges fuere ecuatoriano y existieren hijos menores de edad o bajo su dependencia que residan en el Ecuador.</del></p> <p><b>LO TESTADO SE ELIMINA</b></p>	<p><b>Artículo 1.-</b> Sustitúyase el artículo 129 por el siguiente: &lt;&lt; <b>Los matrimonios contraídos en el Ecuador, cuando uno de los cónyuges sea ecuatoriano, solamente podrá ser disuelto por autoridad judicial, notarial, consular o administrativa ecuatoriana</b>&gt;&gt;.</p>
<p><b>Art 107.-</b> Por mutuo consentimiento los cónyuges pueden divorciarse en procedimiento voluntario que se sustanciará según las disposiciones del Código Orgánico General de Procesos.</p>	<p><b>Artículo 2.-</b> Inclúyase al final del artículo 107 “<b>o ante notaria o notario público</b>”</p>
<p><del>Art. 128.- La sentencia de divorcio no surtirá efecto mientras no se inscribiere en la oficina de registro civil correspondiente. De la sentencia que declare disuelto el vínculo matrimonial, una vez inscrita, se tomará razón al margen del acta de inscripción del matrimonio, dejando</del></p>	<p><b>Artículo 3.-</b> Sustitúyase en el artículo 128 la frase “La sentencia de divorcio” por “<b>La sentencia, el acta notarial o la resolución administrativa de divorcio</b>”, y, en el segundo inciso del mismo artículo sustitúyase la frase “De la sentencia” por “<b>De la sentencia, el acta notarial o la resolución administrativa de divorcio</b>”.</p>

<p>constancia en autos del cumplimiento de este requisito.</p> <p><b>LO TESTADO SE ELIMINA</b></p>	
<p><b>Art. 128.-</b> La sentencia de divorcio no surtirá efecto mientras no se inscribiere en la oficina de registro civil correspondiente. De la <del>sentencia que declare disuelto el vínculo matrimonial</del>, una vez inscrita, se tomará razón al margen del acta de inscripción del matrimonio, <del>dejando constancia en autos del cumplimiento de este requisito.</del></p> <p><b>LO TESTADO SE ELIMINA</b></p>	<p><b>Artículo 4.-</b> Sustitúyase en el último inciso del artículo 128 la frase “sentencia que declare disuelto el vínculo matrimonial”, y la frase “dejando constancia en autos del cumplimiento de este requisito” por “<b>la sentencia, el acta notarial o la resolución administrativa de divorcio</b>”; y “<b>teniendo la autoridad registral que dejar constancia en autos el cumplimiento de este requisito a través de las herramientas telemáticas respectivas</b>”, respectivamente.</p>
	<p><b>DISPOSICIÓN GENERAL UNICA</b> La presente norma entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación en el Registro Oficial.</p> <p>Dado y suscrito en la Sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, a los xxxxxx de xxxxx</p>