

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0161-M

Quito, D.M., 15 de marzo de 2024

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

ASUNTO: Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Reformativa al Código Orgánico General de Procesos"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-1201-M, de fecha 11 de marzo de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No. 088-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del "**Proyecto de Ley Reformativa al Código Orgánico General de Procesos**", presentado por la asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez, mediante Ofc. No. AH-0018-03-2024 de 06 de marzo de 2024, con trámite 444537.

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_david_informe_refor._ley_cogep.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.-088-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 15 de marzo de 2024

Proponente: Asambleaísta Ana Cecilia Herrera Gómez
Nombre del Proyecto: "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos"

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

El 06 de marzo de 2024, la asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez, remite mediante Ofc. No. AH-0018-03-2024, con trámite 444537 al señor magíster Henry Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos", 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-2024-1201-M, de fecha 11 de marzo de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-Jurídico No Vinculante 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 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; el artículo 22 del Reglamento

Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa; 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; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
<p>Iniciativa Legislativa</p> <p>Firmas: 10 Porcentaje: 7%</p>	<p>(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54, número 1, de la LOFL)</p>	<p>CUMPLE</p>
<p>Una sola materia (Principio de Unidad de Materia).</p> <p>Materia: Derecho Procesal</p>	<p>(Artículos 136, de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)</p>	<p>CUMPLE</p>
<p>Exposición de motivos, considerandos y articulado <i>contiene:</i></p> <p>Exposición de motivos, catorce considerandos, cinco artículos, una disposición transitoria y una disposición final.</p>	<p>(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)</p>	<p>CUMPLE</p>
<p>Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se crearían, derogarían o se reformarían.</p>	<p>(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).</p>	<p>CUMPLE</p>

<p>Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas</p>	<p>(Artículos 30, letra k; 55 y 56 de la LOFL).</p>	<p>CUMPLE</p>

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 "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos" constituiría una norma de carácter orgánico, toda vez que su contenido normativo pretende reformar una norma de igual jerarquía, consecuentemente, su denominación es correcta.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

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

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos 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 dignidad¹.

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto

¹ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, Quito, diciembre 2014, pág. 5.

de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, este permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. “54. (...) *la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)*”²

Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia No 54-17-IN/22 insiste en que uno de los requisitos es la competencia de las autoridades **y otro la claridad**, resolución constitucional que en su parte pertinente expresa:

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

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

Como sostiene la Corte Constitucional, sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, **determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas**”³.

El “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos”, tiene la intención de normar el registro de testamentos para su homologación y validación, en razón de que, luego de la Pandemia COVID-19 existen varios testamentos otorgados en el exterior represados y que se han inscrito en el registro de la propiedad mediante protocolización, violentado la seguridad jurídica, puesto que no se notificó a ningún heredero por juez competente, aún más que, no es competencia del Registrador de la Propiedad, motivo por el cual es necesaria la reforma para que los testamentos otorgados en el extranjero sean convalidados u homologados de forma legal.

Otro de los aspectos que se pretende abordar y enfrentar es por la problemática que existe en la ejecución de la homologación de sentencias de divorcio que se ha tramitado en otro Estado, en razón de que no existe un pronunciamiento de parte de jueces ecuatorianos

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

³ Sentencia Constitucional N ° 54-17-IN/22 párrafo 53.

que avalen tal sentencia por vacíos legales respecto de aquellos hechos, lo cual genera contradicción de las normas, vulnerando la seguridad jurídica que establece la existencia de normas claras, previas y aplicadas por las autoridades correspondientes.

La iniciativa legislativa es coherente con el principio de legalidad frente a la dificultad procesal existente en la homologación de testamentos y sentencias emitidas en el extranjero, por circunstancias diversas que les dificulta a la comunidad migrante tramitar en el Ecuador su inscripción.

Motivo por el cual, es necesario realizar las siguientes puntualizaciones relacionadas a la homologación de testamentos y sentencias emitidos en el extranjero y su inscripción en el Ecuador, a fin de tener los insumos suficientes para analizar la coherencia de la norma propuesta con la ley vigente y normativa concordante.

Constitución de la República del Ecuador:

El **Artículo 11** de la Constitución de la República del Ecuador, establece que: “***El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento. 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales. (...)***” (El énfasis me pertenece).

Conforme la propuesta presentada, las reformas planteadas en relación a los testamentos, sentencias, homologación y procedimiento legal de inscripción en el Ecuador, cumplen con el parámetro técnico-jurídico sobre la directa e inmediata aplicación de la norma sin que se restrinja los derechos y garantías constitucionales en el Ecuador.

El **Artículo 75** ibidem, establece que: “***Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley. (...)***” (El énfasis me pertenece).

Es por ello que, la reforma propuesta guarda concordancia con el principio constitucional

de justicia y tutela efectiva, imparcial y expedita de derechos e intereses, pues la incorporación de un procedimiento expedito para la homologación de testamentos y sentencias de divorcio expedidos en el extranjero y su inscripción en el Ecuador, hace efectiva aquella tutela de acceso a la justicia.

El **Artículo 82** *ibídem*, establece que: “**El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. (...)**” (El énfasis me pertenece).

La propuesta normativa pretende brindar seguridad jurídica mediante la incorporación de normas claras en relación al trámite procesal para homologación en el Ecuador de sentencias, testamentos, laudos arbitrales y actas de mediación con efecto de sentencia.

El Artículo 169 de la CRE dispone:

“Art. 169.- 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.

El contar con un sistema procesal oportuno y acorde a las necesidades sociales, sin que los aparentes vacíos legales sean excusa para denegar el acceso a la justicia o que la misma se vea sacrificada por la mera omisión de formalidades, es justificación suficiente para que en la construcción de normas, se hagan efectivo los derechos proclamados en la Constitución y bajo los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, como el que persigue la propuesta de ley en análisis.

Código Orgánico de la Función Judicial

El **Artículo 143** *ibídem* establece que: “**RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EXTRANJERAS.- El conocimiento de las causas para el reconocimiento u homologación de las sentencias extranjeras, corresponderá a la sala de la corte provincial especializada en razón de la materia del distrito del demandado. Una vez ejecutoriada la sentencia que declare el reconocimiento u homologación de la sentencia extranjera, la ejecución de la misma corresponderá a la jueza o el juez de primer nivel del domicilio del demandado, competente en razón de la materia. (...)**” (El énfasis me pertenece).

La propuesta normativa específicamente los artículos 2, 4 y 5 no guardan coherencia con la disposición transcrita. En los artículos citados del proyecto de ley se establece como

juez competente para conocer los procesos de homologación al de primer nivel del lugar del matrimonio o del último domicilio del fallecido que haya tenido en el Ecuador, en tanto que, el artículo antes transcrito señala como juez competente a la “**sala de la corte provincial especializada en razón de la materia del distrito del demandado**”, juzgadores que son de segundo nivel, razón por la que, se recomienda adecuar la redacción de los artículos 2, 4 y 5 de la propuesta normativa a lo preceptuado en el Art. 143 del Código Orgánico de la Función Judicial, o en su defecto reformarlo a este último acorde a la propuesta normativa.

De no acogerse la recomendación emitida, se estaría dando paso a una evidente antinomia, lo cual vulneraría el derecho a la seguridad jurídica.

Código de Derecho Internacional Privado Sánchez de Bustamante

El Artículo 423 del Código de Derecho Internacional Privado Sánchez de Bustamante, establece que: “Toda sentencia civil o contencioso - administrativa dictada en uno de los Estados contratantes, tendrá fuerza y podrá ejecutarse en los demás si reúne las siguientes condiciones: 1.- Que tenga **competencia** para conocer del asunto y juzgarlo, de acuerdo con las reglas de este Código, el juez o tribunal que la haya dictado; 2.- Que las partes **hayan sido citadas** personalmente o por su representante legal, para el juicio; 3.- Que el fallo **no contravenga al orden público o al derecho público del país** en que quiere ejecutarse; 4.- Que sea ejecutorio en el Estado en que se dicte; 5.- Que se **traduzca autorizadamente por un funcionario o intérprete oficial del Estado** en que ha de ejecutarse, si allí fuere distinto el idioma empleado; 6.- Que del documento en que conste **reúna los requisitos necesarios** para ser considerado como auténtico **en el Estado de que proceda**, y los que requiera, para que haga fe, la legislación del Estado en que se aspira a cumplir la sentencia. (...)” (El énfasis me pertenece).

El Proyecto de Ley estaría acorde con el precepto contenido en el instrumento internacional citado, pues no se ve que exista contradicción respecto a la ejecución de sentencias dictadas por tribunales extranjeros en materia civil, más bien la propuesta normativa tiende a dar claridad y celeridad en la ejecución de las sentencias con su homologación en concordancia con la competencia, citación, orden público, traducciones oficiales y cumpliendo los requisitos dispuestos por el Estado.

Sobre el Proyecto de Ley se toma en consideración una breve descripción doctrinaria proporcionada por tratadistas, relacionadas a la homologación de sentencias y demás instrumentos jurídicos, que se estima necesarios traerlos a colación para una mejor comprensión del alcance de la propuesta normativa.

La Homologación de Sentencia Extranjera y el Derecho a la Identidad

En el Capítulo VII (Arts. 102-106) del Código Orgánico General de Procesos, se encuentra regulado el trámite a seguir en el caso de homologación de sentencias, laudos arbitrales y actas de mediación expedidos en el extranjero. Para tal efecto, la normativa procesal determina que la competencia en cuanto al conocimiento y validación de lo resuelto en territorio extranjero corresponderá a la Sala Especializada de la Corte Provincial del domicilio de la o el requerido. En lo atinente a la ejecución del fallo, esto es, a posteriori del reconocimiento de la sentencia extranjera, corresponderá al juez de primer nivel, cuya competencia se radicará en función del domicilio del demandado.

En este contexto, adquiere notable relevancia el contenido del Artículo 104 del COGEP, debido a que se encuentran enumerados los requisitos indispensables para que el documento expedido en el extranjero tenga notoriedad en el ámbito ecuatoriano.

Siendo así, a prima facie se encuentra que el documento debe reunir todas las formalidades que acrediten haber sido emitido en el país de origen; además, dicho en nuestros términos, la sentencia, laudo arbitral o acta de mediación extranjera debe encontrarse ejecutoriada, es decir, no debe existir pendiente recurso alguno que pueda alterar lo resuelto, para esto se exige que se certifique que la sentencia tiene el efecto de cosa juzgada. Es de acotar que la comprensibilidad del texto en nuestro propio idioma es imprescindible, por lo que se debe contar con una traducción certificada en caso de que se trate de un idioma distinto al nuestro.

Finalmente, se debe acreditar que la parte accionada o demandada fue legalmente citada al proceso generador de la sentencia, y que pudo ejercer su derecho a la defensa y de contradicción, esto en aras de precautelar el derecho al debido proceso y las garantías básicas que lo componen, debiendo puntualizarse que el reconocimiento de una sentencia extranjera no restringe la obligatoriedad de velar, dentro de nuestro sistema judicial, de que se cumpla con los postulados constitucionales.

Cabe insistir en que la homologación es un procedimiento jurídico internacional de reconocimiento de sentencias extranjeras, siempre que hayan sido dictadas por autoridades judiciales competentes del Estado requirente para garantizar la seguridad jurídica o cosa juzgada. La homologación o el exequátur, puede ser solicitado por la o las personas en cuyo favor se dictó dicha sentencia y quieren que se cumpla la misma, para lo cual los administradores de justicia deben garantizar y

precautelar bajo el Principio de Regularidad Internacional de los fallos, que exista compatibilidad entre la sentencia y la legislación ecuatoriana, es decir, que no sea contraria a la Constitución y las leyes al tenor del Art. 417 de la Constitución, del Art. 2 de la Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales de 1979, ratificado por el Ecuador, y del Art. 423 del Código de Derecho Internacional Privado Sánchez de Bustamante en materia civil.⁴

Con estos precedentes jurídicos tanto de normativa concordante como de doctrina se podría definir entonces que el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) requiere sea reformado ante los obstáculos para legalizar u homologar sentencias, testamentos y resoluciones de mediación que afecta a la sociedad ecuatoriana y en general a la comunidad migrante, que por circunstancias diversas viven en países extranjeros y se les dificulta tramitar dichos procesos legales.

El Proyecto de Ley contenido en catorce considerandos, cinco artículos, una disposición transitoria y una disposición final, cuyo objeto es: **i)** Implementar reformas para legalizar u homologar sentencias, testamentos y resoluciones de mediación. **ii)** Regular la inscripción de testamentos que se realizan solamente mediante protocolización sin notificar a los herederos. **iii)** Regularizar la competencia, efectos y homologación de sentencias, testamentos, laudos arbitrales y actas de mediación expedidos en el extranjero a través de reformas al COGEP, mantiene concordancia jurídica con el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y con los preceptos constitucionales e infra constitucionales, siendo compatible y acorde con el ordenamiento jurídico vigente.

4.2. Análisis sobre el impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y afectación constitucional de las ciudadanas ecuatorianas y los ecuatorianos, derechos de niños, niñas y adolescentes, derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, grupos de atención prioritaria, entre otros

Del análisis se observa que el Proyecto de Ley en general no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la de la Constitución de la República. Por otro lado, la Propuesta Normativa no tiene afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido no establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador.

Tampoco genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades de las personas pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas,

⁴ Universidad Espiritu Santo UEES, La Homologación de Sentencia Extranjera y el Derecho a la Identidad <https://uees.edu.ec/la-homologacion-de-sentencia-extranjera-y-el-derecho-a-la-identidad/>, enero 2022.

pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio.

Finalmente, el Proyecto de Ley no contraviene el Artículo 35 de la Constitución de la República, mismo que determina que las personas adultas mayores, 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. Al respecto, tampoco se evidencia diferenciación en la construcción de la norma que se dirija a discriminación material o formal.

Del análisis de la norma se evidencia que no existe vulneración al interés superior de los niños, niñas y adolescentes, tampoco genera impacto de género, la afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades es nulo; y no se evidencia que no se generan normas en contra de otros 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 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: (...) j. 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.”.*

Los artículos 301 y 303 señalan 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.

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 erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley Reformativa al Código Orgánico General de Procesos" 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 construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

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 los siguientes objetivos: **Objetivo 3:** Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos. **Objetivo 9:** Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente orientado al bienestar social.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TECNICA 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. ⁵(Énfasis añadido)

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.

Con las premisas expuestas, caben las siguientes observaciones:

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; Artículo 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	CUMPLE

⁵ Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

5.2. La denominación del presente Proyecto de Ley es correcta, toda vez que, pretende reformar una norma de igual jerarquía.

5.3. Se recomienda que en el marco de lo dispuesto en el Artículo 28 y subsiguientes del Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL 2019-2021-419 de 18 de febrero de 2021, respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sindéresis. Por ejemplo: La palabra “Artículo”⁶ siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa concluye que:

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

Por lo tanto, se recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos”;
- c) **Unificar** los proyectos de ley que han sido presentados hasta la presente fecha, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que se encuentran en trámite en la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado; entre aquellos el siguiente:
 - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos presentado, por el asambleísta Franklin Omar Samaniego Maigua, y calificado mediante Resolución CAL-HKK-2023-2025-0077, de 07 de febrero del 2024.

⁶ Proyecto de Ley, pp.6.

- Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos para Optimizar la Citación Judicial presentado, por el asambleísta Byron Vinicio Maldonado Ontaneda, y calificado mediante Resolución CAL-2021-2023-849, de 20 de febrero del 2023.
- Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos presentado, por la asambleísta Rosa Belén Mayorga Tapia, y calificado mediante Resolución CAL-2021-2023-808, de 27 de enero del 2023.

d) **Designar** para su trámite a la **Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado**, quien es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el 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 Orgánico General de Procesos".

Atentamente,



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

Elaborado por:	David Moya Q.
Análisis económico:	Andrés Moyón
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1

EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	"Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos"
PROPONENTE	Asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez
FECHA DE PRESENTACIÓN	06 de marzo de 2024
MATERIA	Derecho Procesal
OBJETIVO DEL PROYECTO	El objetivo del Proyecto de Ley es: i) Implementar reformas para legalizar u homologar sentencias, testamentos y resoluciones de mediación. ii) Regular la inscripción de testamentos que se realizan solamente mediante protocolización sin notificar a los herederos. iii) Regularizar la competencia, efectos y homologación de sentencias, testamentos, laudos arbitrales y actas de mediación expedidos en el extranjero a través de reformas al COGEP.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: Exposición de motivos, catorce considerandos, cinco artículos, una disposición transitoria y una disposición final.</p> <p>El "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos", tiene la intención de normar la homologación y validación de testamentos y sentencias de divorcio emitidas en el extranjero y su inscripción o ejecución en el Ecuador, toda vez que, luego de la Pandemia COVID-19 existen muchos testamentos represados que se han inscrito mediante protocolización, violentando la seguridad jurídica, puesto que no se cumplió con ningún trámite procesal, entre aquellos la notificación a los herederos y sin ninguna sentencia emitida por juez competente en el Ecuador, aclarando que no es competencia del Registrador de la Propiedad inscribir por ejemplo un testamento otorgado en el extranjero, sin previamente haberse cumplido el proceso de homologación.</p> <p>Otro de los aspectos que se pretende abordar y enfrentar es por la problemática que existe en la ejecución de la homologación de sentencias de divorcio que se ha tramitado en otro Estado, en razón de que no existe un pronunciamiento de parte de jueces ecuatorianos que avalen tal sentencia por vacíos legales respecto de aquellos hechos, lo cual genera contradicción de las normas, vulnerando la seguridad jurídica que establece la existencia de normas claras, previas y aplicadas por las autoridades correspondientes.</p> <p>La iniciativa legislativa es coherente con el principio de legalidad</p>

	frente a la dificultad procesal existente en la homologación de testamentos y sentencias emitidas en el extranjero, por circunstancias diversas que les dificulta a la comunidad migrante tramitar en el Ecuador su inscripción.
CONCLUSIONES	<p>El "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos", sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución y los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa concluye que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dispone de iniciativa legislativa; b) Se refiere a una sola materia; c) Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; d) Tiene exposición de motivos, considerandos, articulado, disposiciones; y, e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.
RECOMENDACIONES	<p>Por lo tanto, se recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Considerar los criterios y recomendación establecidos en el presente Informe; b) Calificar el "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos"; c) Unificar con los proyectos de ley que han sido presentados hasta la presente fecha, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que se encuentran en trámite en la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado; y, d) Designar para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, quien es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Elaborado por: DAMQ

ANEXO 2

“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS”

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.
- Catorce (14) considerandos.
- Cinco (05) artículos.
- Una (01) disposición transitoria.
- Una (01) disposición final.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 56.- Citación a través de uno de los medios de comunicación. A la persona o personas cuya individualidad, domicilio o residencia sea imposible determinar, se la citará mediante:</p> <p>1. Publicaciones que se realizarán en tres fechas distintas, en un periódico de amplia circulación del lugar. De no haberlo, se harán en un periódico de la capital de provincia, asimismo de amplia circulación. Si tampoco hay allí, en uno de amplia circulación nacional. La publicación contendrá un extracto de la demanda o solicitud pertinente y de la providencia respectiva. Las publicaciones íntegras se agregarán al proceso.</p> <p>2. Mensajes que se transmitirán en tres fechas distintas, por lo menos tres veces al día, en una radiodifusora de la localidad, en un horario de seis a veintidós horas y que contendrán un extracto de la demanda o solicitud pertinente. La o el propietario o la o el representante legal de la radiodifusora emitirá el certificado que acredite las fechas y horas en que se realizaron las transmisiones de mensajes y una copia del audio. La citación por la radio se realizará cuando, a criterio de la o del juzgador, este sea el principal</p>	<p>Artículo 1.- Sustitúyase el inciso quinto del artículo 56 por el siguiente texto:</p> <p>“EI INCISO QUINTO DEL Art. 56 del Código Orgánico General de Procesos sobre la citación por la prensa dispone: “La o el juzgador ante quién se presente la demanda deberá officiar a las instituciones públicas y privadas a fin de comprobar que es imposible determinar la individualidad de la o el demandado, previo a admitir la publicación por la prensa.</p> <p>Una vez recibida la certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores que indique si la persona salió del país o consta en el registro consular, se citará mediante carteles fijados en el consulado en el que se encuentra registrado.”</p>

<p>medio de comunicación del lugar.</p> <p>La declaración de que es imposible determinar la individualidad, el domicilio o residencia de la o del demandado y que se han efectuado todas las diligencias necesarias, para tratar de ubicar a quien se pide citar de esta forma, como acudir a los registros de público acceso, la hará la o el solicitante bajo juramento que se presentará ante la o el juzgador del proceso o mediante deprecatorio a la o al juzgador del domicilio o residencia de la o del actor.</p> <p>Para el caso anterior se adjuntará además la certificación de la autoridad rectora de Movilidad Humana que identifique si la persona que salió del país consta en el registro consular. Si se verifica que es así, se citará mediante carteles fijados en el consulado, en los portales electrónicos consulares oficiales en el que se encuentra registrado y a través de correo físico o electrónico.</p> <p>La o el juzgador no admitirá la solicitud sin el cumplimiento de esta condición. De admitirla, deberá motivar su decisión.</p> <p>Transcurridos veinte días desde la última publicación o transmisión del mensaje radial comenzará el término para contestar la demanda.</p> <p>Si se acredita que la parte actora, su apoderado o ambos, faltaron a la verdad con respecto a la dirección domiciliaria o residencia de la o del demandado o respecto al hecho de no haber sido posible determinar su individualidad, se remitirá copia de lo actuado al fiscal respectivo, para la investigación.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA</p>	
<p>Art. 102.- Competencia. Para el reconocimiento y homologación de sentencias y actas de mediación con efecto de sentencia en su legislación de origen, expedidos en el extranjero, corresponderá a la sala de la Corte Provincial especializada del domicilio de la o del requerido.</p>	<p>Artículo 2.- Sustitúyase en el artículo 102, luego de la palabra sentencias, la palabra “testamentos”, quedando el texto:</p> <p>“Art. 102.- Competencia. Para el reconocimiento, homologación y ejecución de</p>

<p>La ejecución de sentencias y actas de mediación expedidos en el extranjero, corresponderá a la o al juzgador de primer nivel del domicilio de la o del demandado competente en razón de la materia.</p> <p>Si la o el demandado no tiene su domicilio en el Ecuador, será competente la o el juzgador de primer nivel del lugar en el que se encuentren los bienes o donde deba surtir efecto la sentencia, o acta de mediación.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA</p>	<p>sentencias, testamentos, laudos arbitrales y actas de mediación con efecto de sentencia en su legislación de origen, expedidos en el extranjero, corresponderá al juez de primer nivel especializada, competente en razón de la materia, del domicilio donde se contrajo matrimonio, último domicilio del fallecido o domicilio de la o del requerido.</p> <p>Si la o el demandado no tiene su domicilio en el Ecuador, será competente la o el juzgador de primer nivel del lugar en el que se encuentren los bienes o donde deba surtir efecto la sentencia, testamento o acta de mediación.”</p>
<p>Art. 103.- Efectos. Las sentencias y actas de mediación expedidos en el extranjero que hayan sido homologados y que hayan sido pronunciados en procesos contenciosos o no contenciosos tendrán en el Ecuador la fuerza que les concedan los tratados y convenios internacionales vigentes, sin que proceda su revisión sobre el asunto de fondo, objeto del proceso en que se dictaron.</p> <p>En materia de niñez y adolescencia, se estará a lo que dispone la ley de la materia y los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador</p>	<p>Artículo 3.- Inclúyase en el primer inciso del Art. 103, luego de la palabra sentencias, la palabra “testamentos”, quedando de la siguiente manera:</p> <p>“Art. 103.- Efectos.- Las sentencias, testamentos, laudos arbitrales y actas de mediación expedidos en el extranjero que hayan sido homologados y que hayan sido pronunciados en procesos contenciosos o no contenciosos tendrán en el Ecuador la fuerza que les concedan los tratados y convenios internacionales vigentes, sin que proceda su revisión sobre el asunto de fondo, objeto del proceso en que se dictaron. En materia de niñez y adolescencia, se estará a lo que dispone la ley de la materia y los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.”</p>
<p>Art. 104.- Homologación de sentencias y actas de mediación expedidos en el extranjero. Para la homologación de sentencias y actas de mediación expedidos en el extranjero, la sala competente de la Corte Provincial deberá verificar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que tengan las formalidades externas necesarias para ser considerados auténticos en el Estado de origen. 2. Que la sentencia pasó en autoridad de cosa juzgada conforme con las leyes del país en donde 	<p>Artículo 4.- Inclúyase en el primer inciso del Art. 104 la palabra “testamentos”,:</p> <p>“Art. 104.- Homologación de sentencias, testamentos, laudos arbitrales y actas de mediación expedidos en el extranjero. Para la homologación de sentencias y actas de mediación expedidos en el extranjero, el juez de primer nivel competentes deberá verificar:.....”</p>

fue dictada y la documentación anexa necesaria está debidamente legalizada.

3. Que de ser el caso, estén traducidos.
4. Que se acredite con las piezas procesales y certificaciones pertinentes que la parte demandada fue legalmente notificada y que se haya asegurado la debida defensa de las partes.
5. Que la solicitud indique el lugar de citación de la persona natural o jurídica contra quien se quiere hacer valer la resolución expedida en el extranjero.

Para efectos del reconocimiento de las sentencias en contra del Estado, por no tratarse de asuntos comerciales, deberá además demostrarse que no contrarían las disposiciones de la Constitución y la ley, y que estén arregladas a los tratados y convenios internacionales vigentes. A falta de tratados y convenios internacionales se cumplirán si constan en el exhorto respectivo o la ley nacional del país de origen reconoce su eficacia y validez.

Art. 105.- Procedimiento para homologación. Para proceder a la homologación, la persona requirente presentará su solicitud ante la sala competente de la Corte Provincial, la que revisado el cumplimiento de este capítulo, dispondrá la citación del requerido en el lugar señalado para el efecto. Citada la persona contra quien se hará valer la sentencia, tendrá el término de cinco días para presentar y probar su oposición a la homologación.

La o el juzgador resolverá en el término de treinta días contados desde la fecha en que se citó. Si se presenta oposición debidamente fundamentada y acreditada y la complejidad de la causa lo amerite, la Corte convocará a una audiencia, la cual se sustanciará y resolverá conforme con las reglas generales de este Código. La audiencia deberá ser convocada dentro del término máximo de veinte días contados desde que se presentó la oposición.

La sala resolverá en la misma audiencia. De la

Artículo 5.- Sustitúyase el Art. 105 por el siguiente texto:

“Art. 105.- Procedimiento para homologación. Para proceder a la homologación, la persona requirente presentará su solicitud ante el juez de primer nivel competente en razón de la materia, quien revisado el cumplimiento de este capítulo, dispondrá la citación del requerido en el lugar señalado para el efecto. Citada la persona contra quien se hará valer la sentencia, tendrá el término de cinco días para presentar y probar su oposición a la homologación. La o el juzgador resolverá en el término de treinta días contados desde la fecha en que se citó. Si se presenta oposición debidamente fundamentada y acreditada y la complejidad de la causa lo amerite, el juez convocará a una audiencia, la cual se sustanciará y resolverá conforme con las reglas generales de este Código. La audiencia deberá ser convocada dentro del término máximo de veinte días contados desde que se

<p>sentencia de la sala de la Corte Provincial podrán interponerse únicamente los recursos horizontales.</p> <p>Resuelta la homologación se cumplirán las sentencias y actas de mediación venidos del extranjero, en la forma prevista en este Código sobre la ejecución.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA</p>	<p>presentó la oposición. El Juez resolverá en la misma audiencia. De la sentencia podrán interponerse los recursos permitidos en este Código. Resuelta la homologación se cumplirán las sentencias y actas de mediación venidos del extranjero, en la forma prevista en este Código sobre la ejecución, en cuanto a los testamentos y divorcios ordenará al Registrador de la Propiedad y Dirección de Registro Civil y Datos, respectivamente, su registro o inscripción.</p>
<p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</p> <p>PRIMERA.- Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación.</p> <p>SEGUNDA.- Los procedimientos coactivos y de expropiación seguirán sustanciándose de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico Tributario, según el caso, sin perjuicio del acatamiento de las normas del debido proceso previstas en la Constitución de la República.</p> <p>Las normas antes aludidas se seguirán aplicando en lo que no contravenga las previstas en este Código, una vez que éste entre en vigencia y hasta que se expida la ley que regule la materia administrativa.</p>	<p>DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.- Los procesos judiciales que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de estas reformas, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme a la normativa vigente al momento de su inicio.</p>
	<p>DISPOSICION FINAL ÚNICA.- 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 xxxxxxx de XXXXXXX</p>

Elaborado por: DAMQ