



F01v03-PRO-GLE-FDL-001
INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 0394-INV-UTL-AN-2024
Quito, D.M., 22 de octubre de 2024

Proponente: Asambleaísta Carlos Edilberto Vera Mora

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 09 de octubre de 2024 el asambleísta Carlos Edilberto Vera Mora remite a la asambleísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Presidenta de la Asamblea Nacional, el Memorando Nro. AN-VMCE-0059-2024-M, mismo que contiene el “Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos”; signándole como trámite Nro. 456938 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-2024-4444-M, con fecha 14 de octubre 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; 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 REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El asambleísta Carlos Edilberto Vera Mora presenta el Proyecto de Ley con firmas que corresponden a otro Proyecto de Ley con Memorando Nro. AN-VMCE-2024-0192-M, de fecha 19 de octubre del año en curso -no contiene anexos- el Coordinador pone en conocimiento para la elaboración del presente Informe. En consecuencia, con el respaldo de **veintiséis** asambleístas, que corresponde al **19** % de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual **CUMPLE** con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Es necesario precisar que una firma del listado (Maurillell Vallejo) no ha podido ser confirmada su validez, tanto por que no es legible el nombre como también de ser el caso de que corresponda a una legisladora o legislador suplente principalizado, esta debe contar con la respectiva certificación de su habilitación en el marco de lo que dispone el Artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En consecuencia, sólo se contabilizan dieciséis firmas.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde al asambleísta Carlos Edilberto Vera Mora, en razón de 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 es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos que es muy dispersa para determinar la materia, sin embargo, los dos artículos que sugieren la reforma a la Ley Orgánica del Servicio Público y del Código de Trabajo se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **LABORAL**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos”; contiene: Exposición de Motivos, seis considerandos, dos artículos reformativos, disposiciones: transitoria una y final una. Por lo tanto, cumple con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

El Proyecto de Ley en mención **NO** contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **NO 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.

Los artículos 136 de la Constitución y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa disponen que para la calificación de los proyectos de ley el Consejo de Administración Legislativa (CAL) observará el cumplimiento de los requisitos, entre ellos que el articulado propuesto tenga la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica. En la mencionada propuesta normativa no existe claridad en la disposición y la pretensión normativa.



3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con 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 fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos”, constituiría una norma de carácter **ORGÁNICO**, debido a que pretende reformar varias normas de dicha misma categoría.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Carlos Edilberto Vera Mora	OBSERVACIONES EN LAS FIRMAS

Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	NO CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas.	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley.	NO CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

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

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, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad. Es menester también señalar que el Asambleísta presentó el 14 de agosto de 2024 un proyecto de Ley denominado: “Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Vivos” con un texto similar.

Con la expresión de motivos, seis considerandos, dos artículos y disposiciones: transitoria una y final una se construye la propuesta normativa que busca reformar la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) y el Código de Trabajo (CT) con la finalidad de que la nueva legislación visualice la problemática que engloba el duelo gestacional, perinatal y neonatal de madres que adicionalmente enfrentan limitaciones a sus derechos entre ellos, al sufrir de violencia obstétrica generada por el personal sanitario y el no poder darle una identidad a sus bebés. Adicionalmente a ello, la Propuesta pretende otorgar derechos de identidad, de conocerlos, de despedirse y de librar su duelo gestacional, perinatal y neonatal sin acciones obstétricas que aumenten su dolor¹. En ese contexto se procede con el siguiente análisis:

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como en el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, esta 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.

Del mismo modo, esta Entidad Constitucional en la Sentencia Nro. 54-17-IN/22 se pronuncia sobre la necesidad de la **claridad** de manera que esta sea adoptada dentro del procedimiento legislativo al mencionar lo siguiente:

*“[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***

¹ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos pp. 1-2.

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



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. La Exposición de Motivos de esta Iniciativa detalla la intención legislativa al describir la situación de personas que han pedido a sus hijas e hijos por muerte gestacional, perinatales o neonatales quienes han afrontado una dura situación al ser víctimas de una sociedad indiferente a la realidad y del personal sanitario. Considerando que la mayoría de muertes fetales se deben a la precaria calidad de la atención durante el embarazo y el parto.

Según cifras del Instituto de Estadísticas y Censo en Ecuador en el año 2020 se registra una tasa de mortalidad neonatal de 4,6 por cada 1000 nacidos vivos, de infantes menores de 5 años es de 9,5 por cada 1000 nacidos vivos. Y en este mismo año las afectaciones originadas en el periodo prenatal es la principal causa de muerte infantil con 1304 defunciones, de las cuales las provincias con incidencia en ello son Guayas y Pichincha. Bajo esos presupuestos y los testimonios de padres y familias se puede desprender que la ausencia de derechos, la violencia obstétrica se robustece la problemática que abarca el duelo gestacional, perinatal y neonatal de madres y los familiares.

Existen varias legislaciones que abordan la muerte gestacional, perinatal y neonatal resaltando la importancia de un trato digno y humanizados a las mujeres, hombres y familiares que han tenido que atravesar por este proceso de duelo. El Proyecto de Ley objeto de análisis plantea establecer un procedimiento para incorporar ante el Registro Civil defunciones de concebidos no nacidos para quienes hayan fallecido dentro del vientre materno, cualquiera sea la causa, la edad gestacional o el preso que tuviera en el fallecimiento a través de otorgar derecho a la identidad de conocerlos, de despedirse y de librar su duelo gestacional, perinatal y neonatal sin acciones obstétricas que aumenten el dolor.

La Exposición de Motivos es el espíritu e intención legislativa debido a que esta justifica la necesidad de crear, incluir, reformar, modificar, derogar el articulado. Son

³Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.

estos fundamentos fácticos y técnicos lo que permiten analizar la pertinencia de una regulación, puesto que permite explicar la necesidad social o el problema al cual se pretende dar una solución normativa, detallando también los objetivos y fines propuestos con este nuevo cuerpo normativo; sin embargo; en las casi ocho fojas el texto es disperso sin centrar el objeto principal de la reforma; puesto que hacer referencia la identidad del no nato pero no señala la conducencia con la reforma laboral.

Por otra parte, el articulado que se plantea adolece de claridad afectando de manera directa a lo dispuesto en la Constitución de la República⁴ respecto de los parámetros de calificación que textualmente prescribe: “Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga **y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían**. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.” Lo resaltado me pertenece. Lo que concordante con el Artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa indica: “El Consejo de Administración Legislativa, (...) calificará los proyectos de ley (...) 3. Que contenga el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían (...)”

En el marco de lo dispuesto en el Reglamento de Técnica de Legislativa en su Artículo 6, letra e “Requisitos constitucionales y legales” determina. Para la tramitación de un proyecto éste deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es decir: **“e) Tener la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.** -Consiste en la determinación clara y precisa del artículo vigente que se va a reformar, derogar o interpretar. Cuando la Ley es derogatoria, reformatoria o interpretativa el artículo debe corresponder y ajustarse a la forma establecida en la Ley vigente. Los artículos deben seguir un orden secuencial.”

Al considerar estos preceptos con el texto contenido en el Proyecto de Ley se puede evidenciar que el Artículo 2 dispone la reforma del Artículo 152 del Código de Trabajo, sin embargo, después del quinto inciso indica:

“LEY ORGÁNICA DE SALUD

⁴Constitución de la República (2021), Artículo 136.

Agreguése al Libro 1, Título 1, capítulo 3 los siguientes artículos:

Art. 3.- El Ministerio de Salud deberá establecer protocolos de atención humanizada en casos de duelo gestacional, perinatal o neonatal, los cuales serán aplicados de forma obligatoria por parte del personal sanitario, tanto de la Red Pública de Salud como de la Red Privada, para lo cual contará con el apoyo de organizaciones sociales y del personal sanitario. (...)

Luego aparecen otros cuerpos legislativos como el Código Civil, Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación lo que no permite identificar de manera clara que es lo que con la nueva norma se reformaría o derogarían. Pues dentro de la reforma planteada en el Código de Trabajo de ser aprobada tal como se indica el Artículo 152 quedaría de la siguiente forma:

Art. 152.- Toda mujer trabajadora tiene derecho a una licencia con remuneración de doce (12) semanas por el nacimiento de su hija o hijo; en caso de nacimientos múltiples el plazo se extiende por diez días adicionales. La ausencia al trabajo se justificará mediante la presentación de un certificado médico otorgado por un facultativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y, a falta de éste, por otro profesional; certificado en el que debe constar la fecha probable del parto o la fecha en que tal hecho se ha producido.

El padre tiene derecho a licencia con remuneración por quince días por el nacimiento de su hija o hijo cuando el nacimiento sea por parto normal; en los casos de nacimientos múltiples o por cesárea se prolongará por cinco días más.

En los casos de que la hija o hijo haya nacido prematuro o en condiciones de cuidado especial, se prolongará la licencia por paternidad con remuneración, por ocho días más y cuando la hija o hijo haya nacido con una enfermedad, degenerativa, terminal o irreversible, o con un grado de discapacidad severa, el padre podrá tener una licencia con remuneración por veinte y cinco días, hecho que se justificará con la presentación de un certificado médico otorgado por un facultativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y, a falta de éste, por otro profesional.

En caso de fallecimiento de la madre durante el parto o mientras goza de la licencia por maternidad, el padre podrá hacer uso de la totalidad, o en su caso, de la parte que reste del período de licencia que le hubiere correspondido a la madre si no hubiese fallecido.

Toda mujer trabajadora tiene derecho a una licencia con remuneración de doce (12) semanas por el nacimiento de su hija o hijo; en caso de nacimientos múltiples el plazo se extiende por diez días adicionales. La ausencia al trabajo se justificará mediante la presentación de un certificado médico otorgado por un facultativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. y, a falta de éste, por otro profesional; certificado en el que debe constar la fecha probable del parto o la fecha en que tal hecho se ha producido.

El padre tiene derecho a licencia con remuneración por diez días por el nacimiento de su hija o hijo cuando el nacimiento sea por parto normal: en los casos de nacimientos múltiples o por cesárea se prolongará por cinco días más.

En los casos de que la hija o hijo haya nacido prematuro o en condiciones de cuidado especial, se prolongará la licencia por paternidad con remuneración, por ocho días más y cuando la hija o hijo haya nacido con una enfermedad, degenerativa, terminal o irreversible, o con un grado de discapacidad severa, el padre podrá tener una licencia con remuneración por veinte y cinco días, hecho que se justifican con la presentación de un certificado médico otorgado por un facultativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y, a falta de éste, por otro profesional.

En caso de fallecimiento de la madre durante el parto o mientras goza de la licencia por maternidad, el padre podrá hacer uso de la totalidad, o en su caso, de la parte que reste del período de licencia que le hubiere correspondido a la madre si no hubiese fallecido.

Los padres del Concebido no Nacido, tendrán un duelo gestacional de 7 días, lo cual es un derecho para su ejercicio laboral ya sea en el sector Público o Privado. Este duelo gestacional que es un derecho irrenunciable, será respetado obligatoriamente en el lugar de trabajo y será remunerado.

LEY ORGÁNICA DE SALUD

Agreguése al Libro 1, Título 1, capítulo 3 los siguientes artículos:

Art. 3.- El Ministerio de Salud deberá establecer protocolos de atención humanizada en casos de duelo gestacional, perinatal o neonatal, los cuales serán aplicados de forma obligatoria por parte del personal sanitario, tanto de la Red Pública de Salud como de la Red Privada, para lo cual contará con el apoyo de organizaciones sociales y del personal sanitario. (...)"

Es imperante recordar que para salvaguardar la seguridad jurídica consagrada en la Constitución de la República se debe estructurar normas claras, inteligibles y no se puede dar nada por sobre entendido, lo que esta Propuesta Normativa no salvaguarda al introducir en la reforma otras normas y estructurar un artículo que en principio sería extremadamente largo.

La falta de observación y aplicación tanto de las normas constitucionales como de técnica legislativa dentro de la Iniciativa puede acarrear su inconstitucionalidad por afectar la seguridad jurídica; toda vez que, en el marco de lo dispuesto por el Artículo 84 de la Constitución se menciona: **“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”.** **(Lo resaltado me corresponde)**

La seguridad jurídica es un constructo que no aparece únicamente de la lógica sino, de conquistas políticas de la sociedad que buscan desarraigar lo imprevisible, lo incierto convirtiéndolo en una de las necesidades humanas básicas que el Derecho trata de satisfacer a través de la dimensión jurídica de la seguridad. Si se parte de que las necesidades radicales humanas constituyen el soporte antropológico de todo valor, no entraña dificultad llegar a inferir que la lucha por la satisfacción de la necesidad de seguridad haya sido uno de los principales motores de la historia jurídica. Por lo tanto, se definirá de la siguiente manera:

“La seguridad jurídica es un valor estrechamente ligado a los Estado de Derecho que se concreta en exigencias objetivas de: corrección estructural (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y corrección funcional (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación). Junto a esa dimensión objetiva la seguridad jurídica se presenta, en su acepción subjetiva encarnada por la certeza del Derecho, como la proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva”⁵.

En Ecuador la seguridad jurídica está garantizada y se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras y aplicadas por las autoridades competentes.⁶ Bajo esas premisas se puede afirmar que para tener certeza en el derecho y seguridad jurídica es necesario el empleo de una depurada técnica legislativa dentro del proceso de elaboración de la norma; toda vez ,que una legislación confusa, oscura e incompleta dificulta su aplicación además que socava la certeza del derecho y la confianza de las y los ciudadanos desembocando en una justicia empañada y arbitraria.

La exigencia de que las leyes gocen de certeza es fundamental por lo que la o el legislador deberá hacer su máximo esfuerzo para garantizar que la expectativa razonable fundada de la población se visualice en la norma que se está proponiéndose, así como también salvaguardará la efectiva aplicación, es decir, que no genere confusión para quienes tienen la competencia de aplicar y los sujetos

⁵ Pérez A., (2000) La Seguridad Jurídica: Una Garantía del Derecho y la Justicia. pp. 25-28.

⁶ Constitución de la República (2021), Artículo 82.

beneficiarios de la ejecución⁷. Otro parámetro a tener en cuenta será el lenguaje aplicado dentro del planteamiento normativo para evitar el uso de palabras discriminatorias.

En el marco de lo descrito se establece el presente análisis: las disposiciones de los dos artículos no garantizan la seguridad jurídica contemplada en el Artículo 82 de la Constitución de la República por lo que de mantener la intensidad legislativa de normar este tema se recomienda observar las disposiciones constitucionales, legales, del Reglamento y el Manual de Técnica Legislativa para que en el marco de dichos mandatos se elabore la propuesta normativa que no atente a otras garantías constitucionales.

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

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley **NO** refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, **NO** afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

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

El “Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos” plantea establecer un procedimiento para incorporar ante el Registro Civil defunciones de concebidos no nacidos para quienes hayan fallecido dentro del vientre materno, cualquiera sea la causa, la edad gestacional o el peso que tuviera en el fallecimiento a través de otorgar derecho a la identidad de conocerlos, de

⁷ García –Escudero P., (2010) El Control Constitucional de la Calidad de las Leyes, pp. 10-17.

despedirse y de librar su duelo gestacional, perinatal y neonatal sin acciones obstétricas que aumenten el dolor.

Al respecto se señala que: la Norma Propuesta al afectar la seguridad jurídica no se puede analizar la relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; ni las disposiciones sobre la materia, ni afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos”, se concluye que, **NO** contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la CRE.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta normativa se puede precisar que su desarrollo normativo **NO** constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido menos aún establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Ni genera afectación a los derechos de

comunidades, pueblos y nacionalidades. No obstante, se deberá tener presente la participación de estos grupos en la toma de decisiones que puedan tener un impacto positivo o negativo respecto de sus derechos consagrados en la Constitución.

Considerando que 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.

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

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el Proyecto de Ley **NO** genera afectación a los derechos constitucionales de las personas o 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, Tributaria de competencia exclusiva del Ejecutivo.

Es fundamental que la Comisión Especializada Permanente, en caso de que el CAL apruebe este proyecto de ley, analice los artículos 1 y 2, así como el literal g) del Artículo 27 de la Ley Orgánica de Servicio Público y el quinto inciso del Artículo 152 del Código de Trabajo. Estos dos artículos establecen que los derechos de los trabajadores y servidores públicos respecto de concebidos no nacidos, deben ser



respetados obligatoriamente y remunerados, por lo que, para garantizar este derecho, es necesario coordinar con el departamento de Talento Humano de la entidad pública o privada correspondiente.

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 para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos”.

- **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 para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos” podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: **3)** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; **10)** Reducir la desigualdad en los países y entre ellos; y, **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 el Plan de Desarrollo para el nuevo Ecuador con los siguientes objetivos: **1)** Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda y bienestar social; **9)** Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente y orientado al bienestar social.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones al 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.⁸ (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención de la o el legislador, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

⁸Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

5.1 Se recomienda cuidar la redacción en el marco de lo que mandan los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, lenguaje, estilo, gramática para que la sintaxis y ortografía tenga mayor prolijidad y el contenido sea mejor entendido por la o el lector. Por ejemplo: **1)** La palabra Artículo⁹ siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra; **2)** Según la Real Academia de la Lengua los números cardenales 25 se escriben de la siguiente manera: veinticinco¹⁰; **3)** En cualquier caso, resulta conveniente que aquellos textos o publicaciones que hacen abundante uso de ellas incluyan una lista con sus equivalencias para que la persona que lee pueda entender a que se refieren las abreviaturas¹¹.

5.2 En el marco de lo que describe el Artículo 6, letra C del Reglamento de Técnica Legislativa un proyecto de ley debe contener suficientes exposiciones de motivos en los que especifique las razones, fundamentos **fáticos y técnicos que determinan la necesidad de adoptar la regulación propuesta.**

Se recomienda que en el proceso de elaboración de la norma la Exposición de Motivos se adecue al espíritu e intención legislativa de manera que justifiquen la necesidad de crear, incluir, reformar, modificar, derogar el articulado. Estos fundamentos fácticos y técnicos permiten analizar la pertinencia de una regulación, puesto que, explicará la necesidad social o el problema al cual se pretende dar una solución normativa, se detallará también los objetivos y fines propuestos con este nuevo cuerpo normativo.

5.3 El Manual de Técnica Legislativa señala que los considerandos constituyen el preámbulo o parte expositiva de la Ley a cuyo articulado preceden, expresan la fundamentación jurídica y constitucional de aquella, sus antecedentes normativos y las razones para ser dictada. Y Por lo tanto, su sintaxis debe ser: En párrafos independientes que se inician con la partícula **“Que”** no debe escribirse coma (pese a la práctica que la incluye) y terminan en punto y coma (;)¹².Debiendo el penúltimo considerando terminar con punto y coma seguido de la letra y finalmente agregar, (; y,).

⁹ Proyecto de Ley.

¹⁰ <https://www.rae.es/ortograf%C3%ADa/ortograf%C3%ADa-de-los-numerales-cardinales>

¹¹ <https://www.rae.es/ortograf%C3%ADa/siglas-y->

[acr%C3%B3nimos#:~:text=Las%20siglas%2C%20como%20se%20ha,un%20procedimiento%20de%20abrevi](https://www.rae.es/ortograf%C3%ADa/siglas-y-)
[aci%C3%B3n%20gr%C3%A1fica.](https://www.rae.es/ortograf%C3%ADa/siglas-y-)

¹² Manual de Técnica Legislativa (2014) pp.37-38

5.4 Los artículos propuestos deben observar lo dispuesto en el Artículo 6, letra d del Reglamento de Técnica Legislativa que señala lo siguiente: “El articulado constituye el conjunto o serie de artículos de una ley, es decir, las unidades normativas que se estructuran en el desarrollo del cuerpo normativo. Debe introducirse gráficamente con la palabra “**Artículo**”, **su número y su denominación**”. (Énfasis añadido).

La rúbrica o título de cada artículo debe ser breve y clara y debe expresar el contenido principal de la norma contenida en él. No entrañan contenido normativo y no pueden repetirse en distintos artículos de la ley. La inclusión de una rúbrica o título del artículo es la opción técnicamente preferible. En todo caso, la opción que se adopte sobre la existencia o no de rúbrica ha de mantenerse para todo el texto de la ley, sin que quepa titular unos artículos sí y otros no.¹³

5.5 Se recomienda mantener el formato de la norma que se está reformando para guardar armonía en su estructura.

5.6 En el marco de lo que manda el Artículo 3, letra c del Reglamento de Técnica Legislativa y en concordancia con lo señalado en el Manual de Técnica Legislativa: “si hay una sola disposición, podrá denominarse “única” o simplemente “Disposición”: Disposición general, Disposición final, entre otras”¹⁴.

5.7 Se recomienda por razones sistémicas incluir en la Disposición Final contenidos claramente definidos. Por lo tanto, podrá tener cláusulas de salvaguardia, reglas de entrada en vigencia entre otras. Para ejemplificar: “La presente Ley entrará en **vigor** a partir de su publicación en el Registro Oficial (...)”, Adicionando en la parte final la frase: Dado y suscrito en la sede la Asamblea Nacional ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, a los días del mes de de

5.8 Se recomienda que las disposiciones del Artículo propuesto sean más precisas al redactarse; es decir, “Artículo 1.- Refórmese el Artículo 27 de la Ley Orgánica de Servicio Público por el siguiente texto.”.

5.9 Se recomienda que de mantenerse la intención de normar sobre lo presentado en Proyecto de Ley que fue objeto de análisis se observe las recomendaciones realizadas en los informes emitidos por la Unidad de Técnica Legislativa.

¹³ Manual de Técnica Legislativa, (2014) pp. 41-43

¹⁴ Manual de Técnica Legislativa pág. 61



VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos” sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en el Artículo 134 relacionados con los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos. Mientras que, del Artículo 136 de la Constitución de la República concordante con el Artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a criterio de esta Unidad la Propuesta normativa **NO CUMPLE** con el requisito referente a contener un articulado con expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Es decir:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) **NO** 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:

1. **Considerar** los criterios y análisis establecidos en el presente Informe; y,
2. **No Calificar** el “Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos”.

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 para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos”.



Atentamente,



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

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

Elaborado por:	Fernanda García Y.
Revisión Jurídica:	Gerardo Aguirre.
Análisis económico y ODS:	Raúl Banchón Andrés Moyón. Fernanda García Y.
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1

EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	"Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos"
PROPONENTE	Asambleísta Carlos Edilberto Vera Mora
FECHA DE PRESENTACIÓN	09 de octubre de 2024
MATERIA	LABORAL
OBJETIVO DEL PROYECTO	Establecer un procedimiento para incorporar ante el Registro Civil defunciones de concebidos no nacidos para quienes hayan fallecido dentro del vientre materno, cualquiera sea la causa, la edad gestacional o el preso que tuviera en el fallecimiento a través de otorgar derecho a la identidad de conocerlos, de despedirse y de librar su duelo gestacional, perinatal y neonatal sin acciones obstétricas que aumenten el dolor.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	Con la expresión de motivos, seis considerandos, dos artículos y disposiciones: transitoria una y final una se construye la propuesta normativa que busca reformar la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) y el Código de Trabajo (CT) con la finalidad de que la nueva legislación visualice la problemática que engloba el duelo gestacional, perinatal y neonatal de madres que adicionalmente enfrentan limitaciones a sus derechos entre ellos, al sufrir de violencia obstétrica generada por el personal sanitario y el no poder darle una identidad a sus bebés. Adicionalmente a ello, la Propuesta pretende otorgar derechos de identidad, de conocerlos, de despedirse y de librar su duelo gestacional, perinatal y neonatal sin acciones obstétricas que aumenten su dolor.
CONCLUSIONES	El "Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos" sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en el Artículo 134 relacionados con los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos. Mientras que, del Artículo 136 de la Constitución de la República concordante con el Artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a criterio de esta Unidad la Propuesta normativa NO CUMPLE con el requisito referente a contener un articulado con expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían. Es decir:

	a) Dispone de iniciativa legislativa; b) Se refiere a una sola materia; c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional; d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y, NO Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.
RECOMENDACIONES	Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa: 1. Considerar los criterios y análisis establecidos en el presente Informe; y. No Calificar el “Proyecto de Ley para el Registro de Defunción de Concebidos no Nacidos”.

Elaborado por: NFGY