



F01v03-PRO-GLE-FDL-001

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE

No.- 0403-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 28 de octubre de 2024

Proponente: Asambleísta John Edison Polanco Lara

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 18 de octubre de 2024 el asambleísta John Edison Polanco Lara remite a la asambleísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Presidenta de la Asamblea Nacional, el Memorando Nro. 0082-JEPL-EC-E-2024-M, mismo que contiene el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes”; signándole como trámite Nro. 457469 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-2024-4586-M, con fecha 21 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 Proyecto de Ley ha sido propuesto por el asambleísta John Edison Polanco Lara, con el respaldo de **ocho** asambleístas, que corresponde al **06 %** 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 (Elsy Rojas) no ha podido ser confirmada su validez, puesto que, de corresponder a una legisladora o legislador suplente principalizado, ésta 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 dieciocho firmas.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde al asambleísta John Edison Polanco Lara, 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, así como el artículo reformativo, 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 Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes”; contiene: Exposición de Motivos, nueve considerandos, un artículo reformatorio y disposiciones: denominada “única” una y derogatoria dos. 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 contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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 Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes”, constituiría una norma de carácter **ORGÁNICO**, debido a que pretende reformar una norma de la misma categoría.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: John Edison Polanco Lara	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas.	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley.	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.

Con la Exposición de Motivos, nueve considerandos, un artículo reformativo y disposiciones: denominada “única” una y derogatoria dos se construye la propuesta normativa que tiene como finalidad derogar los artículos 135 y 136 de la Ley Orgánica del Servicio Público en los cuales se reconoce las pensiones vitalicias a los ex presidente y vicepresidentes de la Republica¹. 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.

En el marco de estos antecedentes se puede desprender que en la Exposición de Motivos se menciona que el Artículo 135 de la Ley Orgánica del Servicio Público fija a los exmandatarios una pensión vitalicia equivalente al 75% de la remuneración vigente. Y que alrededor de este tema se ha debatido en los últimos años sin que de ello se despenda una decisión firme, considerando que en el 2018 el valor asignado para ello bordea el 1´084.000 dólares y se benefician 26 personas.

Rubros que no son categorizados porque independientemente de si el mandatario cumplió o no su periodo de gestión el valor es el mismo para todos; así también éstos son asignados a sus esposas, familiares y herederas/os. Estos son puntos a debatir, puesto que, no se justifica que sean beneficiarios sus hijos e hijas o cónyuges siendo estos recursos los cuales podrían utilizarse para solucionar necesidades urgentes del país en el ámbito de salud, educación y atención a grupos vulnerables. El Asambleísta destaca que existe desigualdad en los valores que reciben los ex mandatarios en relación con las pensiones jubilares.

Debido a que basta con cuatro años o menos para que dichas personas se vuelvan acreedoras de una pensión vitalicia mientras que las personas que se jubilan necesitan cumplir con el tiempo y las aportaciones. Finalmente indica que el reconocimiento de una compensación económica a ex presidentes y vicepresidentes fue pensado como un gesto de reconocimiento a un mérito emitido por el mérito y trabajo de ostentar dicho cargo y no como un derecho garantizado por la Constitución⁴. Este análisis debe enfocarse también en el marco de la profunda crisis económica del país y la falta de dinero para cubrir sus necesidades.

En la Asamblea Nacional durante 5 años se han presentado varios proyectos de ley en los cuales pretendiendo regular o derogar los artículos referentes al régimen de pensiones vitalicias para quienes han ejercido la función de presidente y

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

⁴ Constitución de la República (2024), Artículo 11, número 8.,

vicepresidente; en el informe para segundo debate de la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, de fecha 11 de agosto de 2022 se describe de manera cronológica la incorporación de este reconocimiento económico a la Ley Orgánica del Servicio Público señalando que su incorporación se basa en la búsqueda de unificar la normativa que se encontraba dispersa y que ya habían sido emanadas a través de Decretos y Resoluciones de presidentes de la República y del Ex Congreso Nacional.

La Ley Orgánica del Servicio Público fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 06 de octubre 2010 se incluyeron dos artículos en los cuáles se establecía quiénes pueden ser beneficiarios, el monto a recibir por concepto de pensiones vitalicias, quienes pueden ser sujetos de estas pensiones y a su falta, quienes también accederían a dichos beneficios en calidad de herederos. A través de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 229 de 22 de junio de 2020 reformó este artículo estableciendo las excepciones para el goce del beneficio.

Limitando ese derecho para quienes no hubiesen concluido su período ya sea por haber sido cesados de acuerdo a una de las causales establecidas en la Constitución, o que, hayan sido sentenciados por delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, delitos contra la vida, de lesa humanidad, contra la fe pública o de agresión o violencia sexual. Uno de los problemas que abarcan estos artículos son los vacíos legales con respecto a exceptuar el cobro a los ex mandatarios que fueron revocados de su mandato, sin embargo, varios de ellos continuaban cobrando esos valores lo que transgrede lo que establece la Ley Orgánica de Servicio Público⁵.

Doctrinarios acuerdan que la palabra vitalicia se refiere a un beneficio que se obtiene hasta el final de la vida, de ahí la naturaleza de las pensiones vitalicias, pero en este caso en particular dichas pensiones; sin embargo, no son hasta el final de la vida de ellos, sino que se heredan a sus cónyuges, convivientes o hijos, caso contrario a lo que sucede con un servidor público normal, el cual si fallece, dicha pensión que recibía por sus años de trabajo no se heredara a ningún familiar, así mismo, “Las pensiones, hacen referencia a las cantidades monetarias que una persona recibe de forma regular o vitalicia, de una institución u organismo, en este caso del Estado, por motivo de cumplir con los requisitos necesarios para su goce”⁶.

⁵ Gomez-Ponce, L. (2018). Pensiones vitalicias de ex mandatarios en debate.

⁶ Sisalima., F. (2019). La pensión vitalicia para el cónyuge o conviviente de ex presidentes y vicepresidentes

Es en el marco de lo establecido en este análisis que se recomienda plantear las líneas del debate para que sea enriquecido por los aportes de las y los legisladores en la construcción de la norma propuesta por el Asambleísta toda vez que, el articulado guarda concordancia con los preceptos constitucionales, sin existir antinomias con el ordenamiento jurídico vigente.

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 Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes” tiene como objeto derogar los artículos 135 y 136 de la Ley Orgánica del Servicio Público en los cuales se reconoce las pensiones vitalicias a los ex presidente y vicepresidentes de la Republica.

Al respecto se señala que: la Norma Propuesta **NO** guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido no establece disposiciones sobre la materia, ni genera 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

constitucionales de la república del Ecuador en el caso de su fallecimiento es innecesaria. pp.40

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

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes”, 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 comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Sin embargo, se debe contemplar 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 presente 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 y Tributaria de competencia exclusiva del Ejecutivo.

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 Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes”:

- 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 “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes” podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: **1)** Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; **8)** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; y, **10)** Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

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; **8)** Impulsar la conectividad como fuente de desarrollo y crecimiento económico y sostenible; y, **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.⁷ (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:

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: La palabra Artículo⁸ siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra.

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. Y este se ubica antes de los considerandos

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 (;)⁹. **Debiendo el**

⁷Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

⁸ Proyecto de Ley.

⁹ Manual de Técnica Legislativa (2014) pp.37-38

penúltimo considerando terminar con punto y coma seguido de la letra y finalmente agregar, (; y,).

5.4 Se establece en el Manual de Técnica Legislativa que los preceptos que van a integrar la parte final de la ley deben ser ordenados y agrupados por categorías siendo el orden sugerido el siguiente: 1) Disposiciones generales, 2) Disposiciones transitorias, 3) Disposiciones reformatorias y derogatorias y 4) Disposiciones finales¹⁰.

5.5 Conforme dispone el Artículo 22, letra d del Reglamento de Técnica Legislativa las disposiciones generales son directamente aplicables por estar incluidas en la parte dispositiva de la norma. El legislador fija en ellas las pautas que sigue en la ley y deberá acudir a ellas cuando surjan problemas de interpretación sobre la finalidad o el ámbito de la regulación, los afectados, el arbitrio judicial, la discrecionalidad de la administración en su aplicación, así como cuando existan lagunas en la ley.

Aunque están integradas en el articulado de la ley y tienen, por tanto, valor normativo, en ocasiones estas disposiciones pueden constituir meras declaraciones abstractas de finalidad o intenciones, en cuyo caso no serán de aplicación por falta de contenido normativo.

5.6 Las disposiciones transitorias tienen por objeto facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación y en consecuencia deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitarse de forma precisa la aplicación temporal y material. Determinando el sujeto responsable de su aplicación o ejecución. Los preceptos que se normarán incluirán exclusivamente una regulación autónoma y diferente de la establecida por la norma nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición; la declaración de pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la vigencia de la nueva ley.

Así como también aquellos que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor; las que sirven para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulando de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigencia. Al parecer la disposición denominada “Única” se encasilla en una transitoria por lo que se debería establecer el sujeto responsable de su ejecución.

5.7 El Artículo 22, letra f del Reglamento de Técnica Legislativa dispone que las disposiciones derogatorias son aquellas que hacen mención a las disposiciones

¹⁰ Manual de Técnica Legislativa (2014) pp. 60.

jurídicas que dejarán de tener vigencia a partir de la aprobación de la nueva ley. Pueden ser derogatorias parciales cuando suprimen un número determinado de artículos y disposiciones del ordenamiento jurídico; y, total, cuando eliminan toda la norma jurídica.

5.8 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

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes” sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- 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) 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;
2. **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes”;
3. **Unificar** con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
4. **Designar** para su trámite, a la **Comisión Especializada Permanente del**

Derecho al Trabajo y a la Seguridad Jurídica, que es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 2, 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 Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes”.

Atentamente,



Pirmado 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 Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes”
PROPONENTE	Asambleísta John Edison Polanco Lara
FECHA DE PRESENTACIÓN	18 de octubre de 2024
MATERIA	LABORAL
OBJETIVO DEL PROYECTO	Derogar los Artículos 135 y 136 de la Ley Orgánica del Servicio Público.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	Con la Exposición de Motivos, nueve considerandos, un artículo reformatorio y disposiciones: denominada “única” una y derogatoria dos se construye la propuesta normativa que tiene como finalidad derogar los artículos 135 y 136 de la Ley Orgánica del Servicio Público en los cuales se reconoce las pensiones vitalicias a los ex presidente y vicepresidentes de la República.
CONCLUSIONES	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes” sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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) 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:

	<ol style="list-style-type: none">1. Considerar, los criterios y análisis establecidos en el Informe;2. Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes”;3. Unificar con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, Designar para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Jurídica, que es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 2, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
--	--

Elaborado por: NFGY

ANEXO 2

“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Eliminación de Sueldos Vitalicios a Ex Presidentes y Vicepresidentes”

Proponente: Asambleísta John Edison Polanco Lara

El precitado Proyecto de Ley deroga los artículos 135 y 136 de la Ley Orgánica del Servicio Público con la finalidad de eliminar los sueldos vitalicios a expresidentes y exvicepresidentes. Los artículos que son objeto de la Propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas y se testea lo que se elimina:

LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 135.- De los beneficiarios y las pensiones.- Se fija una pensión vitalicia mensual equivalente al setenta y cinco por ciento de la remuneración vigente, a favor de las y los señores ex Presidentes y Vicepresidentes Constitucionales de la República, que sean elegidos constitucionalmente por votación popular y se hayan posesionado en el cargo. Exceptúase del beneficio establecido en este artículo, los mandatarios que no hubiesen concluido el período para el que fueron electos por haber sido cesados de acuerdo a una de las causales establecidas en la Constitución, o que, hayan sido sentenciados por delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, delitos contra la vida, de lesa humanidad, contra la fe pública, y/o de agresión o violencia sexual, se exceptúan los mandatarios a quienes se les revoque el mandato.</p> <p>El Vicepresidente de la República que, en cumplimiento de la Constitución, deba asumir las funciones del Presidente de la República y que concluya el período para el cual fueron electos, tendrá derecho a la pensión</p>	<p>Artículo 1.- Deróguese los artículos 135 y 136 de la Ley Orgánica del Servicio Público</p>

<p>establecida en este título, correspondiente a la del Presidente de la República.</p> <p>Art. 136. Beneficios a herederos. El mismo derecho se reconocerá a favor del cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocido de los beneficiarios señalados en el artículo anterior, en caso de fallecimiento. A falta del cónyuge o conviviente, se harán acreedores a tal beneficio, los hijos menores de edad o mayores de edad con discapacidades severas, calificadas por la entidad correspondiente.</p> <p>LO TESTEADO SE ELIMINA.</p>	
	<p>Disposición Única: Suspéndase todo pago vigente por concepto de pensión vitalicia a los expresidentes y exvicepresidentes, al momento de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial.</p>
	<p>DISPOSICIÓN DEROGATORIA: Deróguense todas las disposiciones legales que instituyan pensiones o beneficios vitalicios a ex mandatarios del Ecuador.</p>
	<p>SEGUNDA DISPOSICIÓN DEROGATORIA: Deróguense toda normativa legal de igual o menor jerarquía, que se oponga o no guarde conformidad con la presente ley</p> <p>Dado y firmado a los xx días del mes de octubre del año 2024, en la ciudad de San Francisco de Quito</p>

ELABORADO POR: NFGY