

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE  
No. 0127-INV-CGUTL-AN-2025**

Quito, D.M., 11 de diciembre de 2025

**Proponente:** Asambleísta Ana Belén Yela Duarte

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Reformatoria del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente”

## I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 29 de noviembre de 2025, la asambleísta Ana Belén Yela Duarte, remite mediante Memorando Nro. AN-YDAB-0001-2025, al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Reformatoria del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente”, el cual es signado con número de trámite 474839. Adjunto al Proyecto de Ley, se 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-2025-4927-M de fecha 06 de diciembre de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte 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, 135, 136 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; 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**

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la asambleísta Ana Belén Yela Duarte, con el respaldo de quince asambleístas, que corresponde al 10 % 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.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde a la asambleísta Ana Belén Yela Duarte, 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 articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **MERCANTIL**. 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 “Proyecto de Ley Reformatoria del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente” contiene: Exposición de Motivos, diez considerandos, un artículo y disposiciones: dos transitorias y una final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### 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 y 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 Reformatoria del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente” se presenta como una norma de carácter ordinaria por cuanto pretende reformar normas de tal categoría. En consecuencia, la denominación es correcta.

### 3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

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

#### 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<sup>1</sup>.

En este sentido, los derechos a su vez son superiores al Estado, puesto que adquieren la característica de ser inherentes a la condición humana, y, por lo tanto, el Estado está en la obligación de respetarlos, protegerlos y de abstenerse de realizar cualquier conducta que implique una vulneración, restricción o menoscabo injustificado, pues los derechos limitan a todos los

<sup>1</sup>Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH ¡Para exigir nuestros Derechos! Quito, diciembre 2014, pág. 5.

poderes del Estado y consecuentemente las actuaciones realizadas por las y los servidores públicos.

La Iniciativa Legislativa pretende reformar el Artículo 718 del Código de Comercio para que las y los asegurados, quienes posterior a acceder a un préstamo quirografario o hipotecario fueron diagnosticados con discapacidad superior al 50%; o, empiezan a adolecer de una enfermedad catastrófica o de alta complejidad, puedan gozar de un término más amplio para presentar los documentos requeridos y así efectivicen el seguro de desgravamen, el cual fue contratado como póliza accesoria dentro de sus créditos<sup>2</sup>. 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 (...)”<sup>3</sup>.

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 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

<sup>2</sup>Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

<sup>3</sup>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

juego que le serán aplicadas<sup>4</sup>. La exposición de motivos, a más de constituir un requisito constitucional permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la norma propuesta.

La Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria es la encargada de regular el seguro de desgravamen de los préstamos hipotecarios y quirografarios, debido a que ellos permiten cubrir el saldo pendiente de la deuda cuando la o el deudor o codeudor fallece, adquiere una discapacidad superviniente superior al 50%, o es diagnosticado con una enfermedad catastrófica posterior al crédito. No obstante, en la actualidad el Artículo 718 del Código de Comercio exige notificar el siniestro en un plazo de cinco días hábiles<sup>5</sup>.

Este plazo resulta incompatible con la situación de personas que atraviesan diagnósticos complejos y procesos médicos prolongados, generando una vulneración del derecho a la salud y a una vida digna; toda vez que, el Código de Comercio establece un tiempo para justificar la imposibilidad de notificar dentro del término. Esta exigencia se convierte en una carga burocrática desproporcionada para personas con enfermedades catastróficas o discapacidades<sup>6</sup>.

Lo antes mencionado contraviene el propósito del seguro de desgravamen y expone a las y los asegurados a la negativa de cobertura, pese a que ellos financian mensualmente esta póliza. Esta problemática se agrava al constatar que las aseguradoras aplican al desgravamen el mismo trato que a seguros por daños materiales, desnaturalizando el fin social y protector de esta cobertura. Así también, se evidencia un trato discriminatorio con relación a los seguros de vida<sup>7</sup>, debido a que mientras los seguros de vida permiten hasta tres años para notificar un siniestro, los seguros de desgravamen imponen solo cinco días.

Esta desproporción desconoce la naturaleza del seguro de desgravamen, cuyo fin es garantizar el pago de la obligación financiera ante eventos de salud severos, y coloca en extrema vulnerabilidad a los deudores y codeudores que ya enfrentan afectaciones médicas, económicas y emocionales. Además, obtener un diagnóstico definitivo o una certificación de discapacidad supera ampliamente ese plazo<sup>8</sup>.

Bajo esos preceptos la Asambleísta justifica la necesidad de proponer una reforma normativa que adecúe los tiempos de notificación del siniestro

<sup>4</sup>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.

<sup>5</sup> Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

<sup>6</sup> Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

<sup>7</sup> Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

<sup>8</sup> Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

conforme criterios de razonabilidad, proporcionalidad y en concordancia con los derechos constitucionales como la salud y vida digna. Es así que, toma como punto de referencia el seguro de vida y busca un efectivo alivio económico significativo, que permita a las y los beneficiarios destinar recursos a sus tratamientos, medicamentos, manutención y necesidades básicas<sup>9</sup>.

Con la Exposición de Motivos, la Proponente del Proyecto de Ley justifica la reforma al Artículo 718 del Código de Comercio, en consecuencia establece que para la ejecución de los seguros de desgravamen por discapacidad superviniente o enfermedad catastrófica o de alta complejidad, en operaciones de créditos hipotecarios o quirografarios que otorguen las entidades del sistema financiero nacional, el deudor o codeudor tendrá hasta un (1) año: desde la determinación de la discapacidad; o, desde la recepción del diagnóstico de la enfermedad catastrófica o de alta complejidad.

Durante la época de la Antigüedad y la Edad Media aparecen los primeros sistemas de ayuda mutua que dan lugar al surgimiento de lo que hoy conocemos como seguros de vida o de personas como tal. Durante esta época las diferentes civilizaciones tuvieron aportaciones importantes como el “Código de Hamurabi”, en el cual se preveía no solo una forma de protección contra la pérdida de mercancías sino también frente a la pérdida de la vida humana, para ello se establecía que el Estado indemnizaría a las esposas y descendientes<sup>10</sup>.

A partir del siglo XVII se afianzan los fundamentos técnicos y jurídicos del seguro en general y de vida en especial. En 1634 con Blas Pascal quien da lugar al nacimiento del Cálculo de las Probabilidades y a la Teoría de los Grandes Números, al igual que surgen en Inglaterra, John Graund (1662) y Edmund Halley (1693) elaborando las primeras Tablas de Mortalidad, bajo fundamentos técnicos mismos que dan origen a la formación y aparición de las primeras empresas de seguros de vida, debido al crecimiento de la Industria<sup>11</sup>.

Con ello podemos determinar que el seguro de personas tiene como objeto asegurar que todo individuo cuya existencia, salud o integridad pueda verse afectada por el acaecimiento de un riesgo. El seguro desgravamen al ser una subclasificación de éste, se define como aquel que objetivamente garantiza, en caso de muerte o invalidez del asegurado el cumplimiento de la obligación que tiene con el beneficiario.

---

<sup>9</sup> Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

<sup>10</sup> Claros N. (2019). El seguro de desgravamen hipotecario: aspectos esenciales y función social. Revista Ibero-Latinoamericana de seguros, pp. 119-148.

<sup>11</sup> *Ibidem*

Este seguro es utilizado por entidades financieras en las operaciones de crédito; en consecuencia, constituye un instrumento de garantía para las entidades bancarias o financieras. al disminuir el riesgo de recuperación del dinero prestado; asimismo, para la o el deudor le asegura que en caso de tener un imprevisto el seguro se hará cargo del pago de los valores que aún estén pendientes desde la muerte o determinación de una enfermedad catastrófica o compleja.

El seguro de desgravamen en Ecuador garantiza al banco el pago de la deuda que tenga a su favor por el crédito para que cuando el o la deudora no pueda cubrir por fallecimiento o por incapacidad física total y permanente. Es por ello, que la entidad financiera está obligada a contratar el seguro de desgravamen para cubrir dichos valores. En el caso de préstamos hipotecarios en las escrituras del préstamo se incluyen las cláusulas en la cual hacen constar la contratación obligatoria de las pólizas de seguros<sup>12</sup>.

La incapacidad total y permanente de la que podría llegar a adolecer la o el deudor, si ocurriere durante el periodo de vigencia del contrato, le dará derecho al banco a los beneficios del seguro de desgravamen hipotecario; pero en este caso, será indispensable que tal estado de incapacidad total y permanente sea debidamente comprobado, de acuerdo a las acciones especiales que la sección adopte al efecto, exceptuando casos en los cuales la o el deudor hubiere sido autor o participe para la producción de dicha invalidez<sup>13</sup>.

En conclusión, cuando nos referimos a préstamos hipotecarios o quirografarios, estos podrían estar cubiertos, al hacer efectivo el seguro de desgravamen, el cual debe ser contratado al ser concedido un crédito. Así, la Codificación de la Resolución de la Junta de Política Monetaria y Financiera 385 publicada el 24 de julio de 2017 en el Registro Oficial Edición Especial 44, prescribe en el Artículo 2, del Capítulo XXV: Normas para la Contratación del Seguro de Desgravamen Obligatorio para los Créditos Inmobiliarios y de Vivienda de Interés Público e Hipotecarios.

De igual forma, el Artículo 1 de dicha Resolución en el mismo capítulo establece que “La contratación del seguro de desgravamen además será aplicable a los créditos quirografarios que otorgue el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”<sup>14</sup>. En consecuencia, es necesario comprender que los seguros deben analizarse en dos sentidos uno conforme el contrato de seguro propiamente dicho, el cual se encuentra regulado por el

<sup>12</sup> Normas Generales para las Instituciones del Sistema Financiero (2000), artículos 19,20 y 29.

<sup>13</sup> Normas Generales para las Instituciones del Sistema Financiero (2000), Artículos 30.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 105-10-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrafo 67.

Código de Comercio y el segundo sobre la institución del seguro que sus directrices las cuales son determinadas por la Ley General de Seguros.

Finalmente, se recomienda observar los parámetros previamente desarrollados en el presente informe y lo dispuesto en la Constitución de la República, tratados internacionales, los ordenamientos infraconstitucionales vigentes; así como, jurisprudencia, dictámenes y sentencias afines con la finalidad de no contradecir o afectar derechos constitucionales o regulaciones existentes que puedan perturbar la aplicación de la norma, asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre la propuesta remitida y el ordenamiento jurídico actual.

También, se recomienda que en el debate legislativo y construcción de la norma se tenga en cuenta los parámetros determinados por el Reglamento y Manual de Técnica Legislativa para garantizar los principios constitucionales como la seguridad jurídica, coherencia y armonía con el ordenamiento jurídico. Es así que los artículos deben ser estructurados bajo una disposición más no en términos descriptivos, siempre con miras de salvaguardar la seguridad jurídica.

#### **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 Reformativa del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente” plantea reformar el Artículo 718 del Código de Comercio para que las y los asegurados, quienes posterior a acceder a un préstamo quirografario o hipotecario fueron diagnosticados con discapacidad superior al 50%; o, empiezan a adolecer de una enfermedad catastrófica o de alta complejidad, puedan gozar de un término más amplio para presentar los documentos requeridos y así efectivicen el seguro de desgravamen, el cual fue contratado como póliza accesoria dentro de sus créditos.

Al respecto se señala que la Norma Propuesta no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no generaría posible 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 Reformativa del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente” 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 Constitución.

#### **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 tampoco 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.

#### **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 generaría afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

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

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que, “Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y **factibilidad económica** y jurídica de la iniciativa propuesta (...)”. (Lo subrayado me pertenece).

Asimismo, señala 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:”, entre otros aspectos, la “(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del presidente de la República.

El “Proyecto de Ley Reformatoria del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con

Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente” introduce reformas con el fin de garantizar que las y los asegurados puedan hacer uso del seguro de desgravamen por discapacidad superviniente o enfermedad catastrófica o de alta complejidad, dentro de sus créditos hipotecarios y quirografarios, en condiciones justas y equitativas. La propuesta normativa está dirigida exclusivamente a regular a los comerciantes en sus actos y contratos de comercio, específicamente en el servicio de seguros de desgravamen.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Reformatoria del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente” presenta las siguientes características:

- No se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- No se identifica incremento del gasto público.

#### **4.8 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, según la Proponente, es reformar el Artículo 718 del Código de Comercio para que las y los asegurados, quienes posterior a acceder a un préstamo quirografario o hipotecario fueron diagnosticados con discapacidad superior al 50%; o, empiezan a adolecer de una enfermedad catastrófica o de alta complejidad, puedan gozar de un término más amplio para presentar los documentos requeridos y así efectivicen el seguro de desgravamen, el cual fue contratado como póliza accesoria dentro de sus créditos.

De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030, con los objetivos: **1) Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de**

los derechos y la reducción de las desigualdades; 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 Nacional de Desarrollo Ecuador No se Detiene 2025-2029” fue aprobado el 21 de agosto de 2025 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución Nro. 008-2025-CNP, y constituye la base técnica que orienta la formulación e implementación de las políticas públicas destinadas a enfrentar de manera estructural problemáticas como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los objetivos: **2)** Potenciar las capacidades de la ciudadanía con acceso universal a una educación inclusiva de calidad, acceso a espacios de intercambio cultural y una vida activa; y, **8)** Fortalecer la institucionalidad pública de forma eficiente, transparente y participativa.

## V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.<sup>15</sup> (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones.

---

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

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: **1)** La palabra Artículo <sup>16</sup> siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra.<sup>17</sup> **2)** Se sugiere evitar el uso de la expresión “y/o” debido a que la conjunción **o** no implica la exclusión de un término o posibilidad, sino más bien el empleo de las dos opciones de manera conjunta o equivalente. De este modo, solo permite su uso “cuando resulta imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos”.<sup>18</sup>

**5.2** En el marco de lo que manda el Reglamento<sup>19</sup> y el Manual de Técnica Legislativa se sugiere que el título del Proyecto sea general, único, irrepetible, breve, claro y sencillo de manera que se pueda identificar la norma de manera fácil. En este sentido la denominación del Proyecto de Ley objeto de análisis es muy largo.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Reformatoria del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente” 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

<sup>16</sup> Proyecto de Ley, pp. 5 y 6.

<sup>17</sup> <https://www.rae.es/dpd/puntos%20suspensivos>

<sup>18</sup> <https://www.udep.edu.pe/castellanoactual/duda-resuelta-uso-del>

yo/#:~:text=El%20Diccionario%20panhisp%C3%A1nico%20de%20dudas,de%20manera%20conjunta%20o%20equivalente.

<sup>19</sup> Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 11.

derogarían o se reformarían.

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

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Reformatoria del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente”;
- c) **Unificar** con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
- d) **Designar** para su trámite a la **Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control** relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 3 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 del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente”.

Atentamente,



Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda  
**COORDINADOR GENERAL**  
**UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

**Elaborado por:**



Firmado electrónicamente por:  
**NORA FERNANDA  
GARCÍA YEPEZ**  
Validar únicamente con FirmaEC

Mgr. Nora Fernanda García Yépez  
**ESPECIALISTA JUNIOR DE ANÁLISIS TÉCNICO LEGISLATIVO**  
**UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Análisis económico:	Michelle Tello.
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato



ANEXO 1  
EXTRACTO DEL PROYECTO

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	“Ley Reformatoria del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente”
<b>PROPONENTE</b>	Asambleísta Ana Belén Yela Duarte
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN</b>	29 de noviembre de 2025
<b>MATERIA</b>	<b>MERCANTIL</b>
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO</b>	Reformar el Artículo 718 del Código de Comercio.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>	<p>Contiene: Exposición de Motivos, diez considerandos, un artículo y disposiciones: dos transitorias y una final.</p> <p>La Iniciativa Legislativa plantea reformar el Artículo 718 del Código de Comercio para que las y los asegurados, quienes posterior a acceder a un préstamo quirografario o hipotecario fueron diagnosticados con discapacidad superior al 50%; o, empiezan a adolecer de una enfermedad catastrófica o de alta complejidad, puedan gozar de un término más amplio para presentar los documentos requeridos y así efectivicen el seguro de desgravamen, el cual fue contratado como póliza accesoria dentro de sus créditos.</p>
<b>CONCLUSIONES</b>	<p>El “Ley Reformatoria del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente” sujeto a análisis, <b>CUMPLE</b> 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"><li>a) Dispone de iniciativa legislativa;</li><li>b) Se refiere a una sola materia;</li><li>c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;</li><li>d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,</li><li>e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</li></ul>

<b>RECOMENDACIONES</b>	<p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li><b>a) Considerar</b> los criterios establecidos en el Informe;</li><li><b>b) Calificar</b> el “Ley Reformativa del Código de Comercio para Fortalecer la Protección del Derecho a la Salud y a una Vida Digna de las Personas con Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad y de las Personas con Discapacidad Superviniente”;</li><li><b>c) Unificar</b> con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,</li><li><b>d) Designar</b> para su trámite a la <b>Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control</b> relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</li></ul>
------------------------	---

Elaborado por: NFGY



**ANEXO 2**

**"PROYECTO DE LEY REFORMATORIA DEL CÓDIGO DE COMERCIO  
PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD Y A  
UNA VIDA DIGNA DE LAS PERSONAS CON ENFERMEDADES  
CATASTRÓFICAS O DE ALTA COMPLEJIDAD Y DE LAS PERSONAS CON  
DISCAPACIDAD SUPERVINIENTE"**

**Proponente:** Asambleísta Ana Belén Yela Duarte

El precitado Proyecto de Ley introduce una modificación al Artículo 718 del Código de Comercio. El Artículo que es objeto de la Propuesta, se detalla en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resalta la reforma establecida:

<b>CÓDIGO DE COMERCIO</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>TEXTO PROPUESTO</b>
<p>Art. 718.- El asegurado o el beneficiario están obligados a dar aviso de la ocurrencia del siniestro, al asegurador o su intermediario, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que hayan tenido conocimiento del mismo. Este término puede ampliarse, más no reducirse, por acuerdo de las partes.</p> <p>El intermediario está obligado a notificar al asegurador, en el mismo día, sobre la ocurrencia del siniestro.</p> <p>El asegurado podrá justificar la imposibilidad de dar aviso del siniestro en el término señalado o pactado, en tanto hubiere estado imposibilitado físicamente, por caso fortuito o fuerza mayor, de cumplir con este deber.</p> <p>En caso de seguros de vida, el beneficiario tendrá hasta tres (3) años desde la fecha del siniestro para dar aviso al asegurador. La aseguradora tendrá la obligación de notificar al beneficiario sobre la existencia del seguro desde el momento en que tenga conocimiento, aun de oficio, del deceso del asegurado o, de ser el caso, de su</p>	<p>Artículo Único. - Agrégase a continuación del tercer párrafo del Artículo 718 del Código de Comercio, lo siguiente:</p> <p>Art. 718.- El asegurado o el beneficiario están obligados a dar aviso de la ocurrencia del siniestro, al asegurador o su intermediario, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que hayan tenido conocimiento del mismo. Este término puede ampliarse, más no reducirse, por acuerdo de las partes.</p> <p>El intermediario está obligado a notificar al asegurador, en el mismo día, sobre la ocurrencia del siniestro.</p> <p>El asegurado podrá justificar la imposibilidad de dar aviso del siniestro en el término señalado o pactado, en tanto hubiere estado imposibilitado físicamente, por caso fortuito o fuerza mayor, de cumplir con este deber.</p> <p><b>"En caso de ejecución del seguro de desgravamen obligatorio por discapacidad superviniente o enfermedad catastrófica o de alta complejidad, en operaciones de créditos hipotecarios o quirografarios que otorguen las entidades del sistema</b></p>

<p>declaratoria de muerte presunta.</p> <p>En el caso de seguros paramétricos, el aviso de la ocurrencia de la eventualidad se realizará conforme a los términos previstos en el contrato.</p>	<p><b>financiero nacional, el deudor y/o codeudor tendrá hasta un (1) año: desde la determinación de la discapacidad realizada por la autoridad nacional competente; o, desde la recepción del diagnóstico de la enfermedad catastrófica o de alta complejidad, según corresponda, para dar aviso al asegurador."</b></p> <p>En caso de seguros de vida, el beneficiario tendrá hasta tres (3) años desde la fecha del siniestro para dar aviso al asegurador. La aseguradora tendrá la obligación de notificar al beneficiario sobre la existencia del seguro desde el momento en que tenga conocimiento, aun de oficio, del deceso del asegurado o, de ser el caso, de su declaratoria de muerte presunta.</p> <p>En el caso de seguros paramétricos, el aviso de la ocurrencia de la eventualidad se realizará conforme a los términos previstos en el contrato.</p>
	<p><b>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</b></p> <p><b>PRIMERA.-</b> La Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, en un plazo máximo de 30 días a partir de la publicación de la presente Ley Reformatoria en el Registro Oficial, expedirá y/o reformará la normativa regulatoria que corresponda para cumplir con lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p><b>SEGUNDA.-</b> El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Consejo Directivo del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en un plazo máximo de 30 días a partir de la publicación de la presente Ley Reformatoria en el Registro Oficial, reformarán su normativa regulatoria, a fin de adecuarla a lo dispuesto en la presente Ley.</p>
	<p><b>DISPOSICIÓN FINAL</b></p>

	<p><b>ÚNICA.-</b> La presente Ley Reformatoria entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial. Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, Distrito Metropolitano de Quito a los XX días del mes de XX de 2025.</p>
--	---

Elaborado por: Daniel Guamaní Vásquez