



Oficio-CJ-DG-2022-0474-OF

TR: CJ-EXT-2022-00511

Quito D.M., jueves 17 de marzo de 2022

**Asunto:** Exhorto realizado mediante sentencia No. 0007-16-IN expedida por el Pleno de la Corte Constitucional.

Doctora  
Aida Soledad Garcia Berni  
**Secretaria General**  
**Corte Constitucional del Ecuador**

### 1 ANTECEDENTES

Mediante oficio No. CC-SG-DTPD-2022-00253-JUR de 12 de enero de 2022 ingresado al Consejo de la Judicatura el 13 de enero de 2022, la Corte Constitucional, comunicó lo siguiente:

*“Para los fines legales pertinentes, remito la sentencia No. 7-16-INI2L de fecha 21 de Diciembre de 2021, emitida dentro de la Acción Pública de inconstitucionalidad No. 0007-16-IN, presentada por: Farith Simón, Daniela Salazar Marín, Juan Pablo Albán, Ramiro Estrada Proaño y Karen Sichel Arciniega.”*

De la precitada sentencia se desprende lo siguiente:

*“3. Exhortar al Consejo de la Judicatura para que revise el Reglamento del sistema notarial integral de la función judicial (sic) y el formulario para divorcio por mutuo consentimiento a fin de que el servicio notarial este acorde a la situación socioeconómica, permita el acceso al servicio notarial sin discriminación alguna de las personas y con ello coadyuve a descongestionar el sistema judicial y dar la celeridad necesaria a los trámites judiciales.”*

Consecuentemente, mediante memorando CJ-DG-2022-0231-M de 13 de enero de 2022 la Dirección General del Consejo de la Judicatura dispuso a la Dirección Nacional de Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial, lo siguiente:

*“... Al respecto, se dispone a la Dirección Nacional de Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial, dé cumplimiento de manera inmediata al numeral 3.de la sentencia ut supra. De las acciones realizadas para dar*



*cumplimiento a la sentencia dictada dentro de la Acción Pública de inconstitucionalidad No. 0007-16-IN, se pondrán en conocimiento de esta Dirección General, a fin de comunicar a la Corte Constitucional del Ecuador...”*

Mediante memorando-CJ-DNDMCSJ-2022-0089-M de 20 de enero de 2022 el Director Nacional de Innovación Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial, remitió el *“Informe técnico sobre la sentencia 7-16-IN/21 expedida por el Pleno de la Corte Constitucional sobre la Acción pública de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 18 numeral 22 de la Ley Notarial”*

Cabe señalar que mediante memorando-CJ-DNJ-2022-0202-M de 17 de febrero de 2022 el Director Nacional de Asesoría Jurídica manifestó:

*“... Cabe manifestar que una vez revisado y analizado el Informe sobre la sentencia 7- 16-IN/21, elaborado por la Dirección Nacional de Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial, esta Dirección Nacional, lo valida desde el punto de vista normativo...”*

El *Informe técnico sobre la sentencia 7-16-IN/21 expedida por el Pleno de la Corte Constitucional sobre la “Acción pública de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 18 numeral 22 de la Ley Notarial”*, en la parte pertinente, indica:

#### **ANTECEDENTES PROCESALES:**

El numeral 22 del artículo 18 de la Ley Notarial fue objeto de una reforma publicada el 26 de junio de 2019, Registro Oficial Suplemento 517, con el siguiente texto:

*“ ... Art. 18.- Son atribuciones exclusivas de los notarios, además de las constantes en otras leyes:*

*22.- Tramitar el divorcio por mutuo consentimiento y terminación de la unión de hecho, únicamente en los casos en que no existan hijos menores de edad o bajo su dependencia según lo previsto en la Ley, y de haber hijos dependientes, cuando su situación en relación a tenencia, visitas y alimentos se encuentre resuelta con acta de mediación o resolución judicial dictada por Juez competente...”*

#### **PRETENSIÓN Y FUNDAMENTOS**

Los accionantes sostienen que la norma impugnada es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva, al acceso gratuito a la justicia, al principio de igualdad y no discriminación y al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación y al libre desarrollo de la personalidad.

Argumentan que la norma impugnada al atribuir competencia EXCLUSIVA a los



notarios para disolver en vínculo matrimonial elimina la competencia de los jueces quienes se rigen por el principio de gratuidad y se le otorga a los notarios quienes si bien son servidores públicos cobran un valor por los servicios prestados, en consecuencia se deja sin acceso a la justicia a los ciudadanos que no tienen capacidad económica de pagar el costo por los servicios notariales.

Enfatizan que ***“La violación del derecho no radica en que los notarios cobren por sus servicios sino en que sea la única vía que el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé para que las personas sin menores a su cargo puedan divorciarse por mutuo consentimiento”***

***“... no cuestionamos la facultad de los notarios para tramitar los divorcios. Nos parece que de hecho el sistema de justicia y la administración de justicia ha agilizado los divorcios de manera tal que vale la pena mantener esta regla. Lo que cuestionamos es la inexistencia de alternativas para personas que no tiene recursos suficientes para tramitar sus divorcios por vías distintas o sin pago...”***

Además solicitaron que se desarrolle las competencias de la Dirección General del Registro Civil que tiene entre ellas el tema de los divorcios y las terminaciones de unión de hecho o que se consideren regímenes de excepción de pago en caso de pobreza extrema o necesidad extrema.

#### **PROBLEMA JURÍDICO:**

¿La norma contraviene el principio y derecho de igualdad y no discriminación en el acceso al servicio público, de acuerdo a lo establecido en los artículos 11.2, 66.4 y 66.25 de la Constitución?

#### **CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

En el presente caso, la medida consiste en establecer en el artículo 18 numeral 22 de la Ley Notarial la atribución "exclusiva" de los notarios para tramitar el divorcio o la terminación de la unión de hecho por mutuo consentimiento cuando no existan hijos menores de edad o su situación se halle previamente resuelta. Dicha medida, a primera vista, no efectúa ninguna diferenciación entre usuarios del servicio. Sin embargo, puede tener por resultado restringir de forma irrazonable la accesibilidad de este servicio público, pues tal como se encuentra configurado, depende de que el usuario cuente con los recursos económicos para pagar el precio por su tramitación.

En el caso del divorcio o terminación de unión de hecho se observa que, en sus artículos 81 y 82, fija -entre de las diligencias indeterminadas- una tarifa fija del 39% de un SBU, y además señala específicamente que "en este valor no se encuentra incluida la tarifa por la **declaración juramentada y el reconocimiento de firmas**", incluyendo únicamente la protocolización del trámite. De este modo, al valor fijado se le deben sumar otras actuaciones que requiere el trámite como la tarifa del 5% de un



SBU por la declaración juramentada, el 3 % de un SBU por el reconocimiento de firmas, copias, impuesto al valor agregado, entre otros gastos notariales.

En el presente caso, la situación de desventaja se origina en la condición socio-económica de las personas que no tienen recursos suficientes para acudir al servicio notarial o que para hacerlo deben destinar una parte sustancial de sus ingresos, al punto de sacrificar gastos correspondientes a sus necesidades básicas de subsistencia. Esta categoría consta en el listado establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución y constituye uno de los "criterios que pueden emplearse para discriminar a grupos sociales que se encuentran en desventaja histórica y estructural.

Se encuentra que la "exclusividad" en la atribución de los notarios para tramitar los divorcios y terminaciones de uniones de hecho de mutuo consentimiento cuando no existan hijos menores de edad o su situación se halle previamente resuelta, no es la medida menos gravosa porque deja por fuera otras posibles medidas como por ejemplo, la disminución o diferenciación de tasas notariales, aumentar el número de juzgados o jueces para trámites de jurisdicción voluntaria, la implementación de esta posibilidad ante el Registro Civil, entre otras. Con lo cual no se observa la necesidad de la medida.

**Por lo que, para ser constitucional el numeral 22 deberá leerse sin la exclusividad prevista en el encabezado del artículo 18.**

#### **DECISIÓN:**

Declarar la inconstitucionalidad de la palabra "**exclusivas**" específicamente para la atribución establecida en el numeral 22 del artículo 18 de la Ley Notarial.

Exhortar al Consejo de la Judicatura para que revise el Reglamento del sistema notarial integral de la función judicial y el formulario para divorcio por mutuo consentimiento a fin de que el servicio notarial este acorde a la situación socioeconómica, permita el acceso al servicio notarial sin discriminación alguna de las personas y con ello coadyuve a descongestionar el sistema judicial y dar la celeridad necesaria a los trámites judiciales.

#### **ANÁLISIS:**

#### **ASPECTOS DEL ÁMBITO JURISDICCIONAL**

Es necesario precisar que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 22 numeral 18 de la Ley Notarial, los jueces han venido conociendo y resolviendo los divorcios por mutuo consentimiento, aun en los casos en que "no existan hijos menores de edad o bajo dependencia" o cuando habiendo "hijos dependientes, su situación en relación a tenencia, visitas y alimentos se encuentre resuelta con acta de mediación o resolución judicial dictada por Juez competente"; es decir, la administración de justicia ha



garantizado en todo momento el derecho a la tutela judicial efectiva y acceso a la justicia aun dentro de los casos o circunstancias previstas en el numeral 22 del Art. 18 de la Ley Notarial. Se debe enfatizar que, la competencia de los jueces para este tipo de divorcios y terminaciones de unión de hecho, se fundamenta en el artículo 334, numeral 6, inciso segundo del COGEP, que establece taxativamente que: “Se considerarán procedimientos voluntarios, con competencia exclusiva de las o los juzgadores” entre otros aquellos asuntos de jurisdicción voluntaria (...) y aquellas en que por su naturaleza o por razón del estado de las cosas, se resuelvan sin contradicción”.

**Tabla 1.** Causas por concepto de “divorcio por causal y mutuo consentimiento”

	Año					
Valores	2017*	2018	2019	2020	2021	T o t a l general
Ingresadas	22.631	15.315	12.933	8.083	10.313	69.275
Resueltas	20.748	15.144	13.029	7.681	10.233	66.835
Trámite	1.883	2.054	1.958	2.360	2.440	10.695

Indicador	2017	2018	2019	2020	2021
Tasa de Resolución	0,92	0,99	1,01	0,95	0,99
Tasa de Pendencia	0,09	0,14	0,15	0,31	0,24

\* Año base: para el cálculo del trámite a la fecha de corte (31-DIC-2021), se fija el año 2017 dado que el COGEP entra operativamente el 22-may-2016; en ese año se suma todas las causas INGRESADAS y RESUELTAS y por diferencia se calcula el trámite

Fuente: Sistema Automático de Trámite de Judicial (SATJE)



La Tabla 1, muestra un total de 22 mil causas de “divorcio por causal y mutuo consentimiento” ingresadas en el año 2017, de las cuales fueron resueltas 20 mil causas; dicho número de causas reduce en los años subsiguientes hasta el año 2020 producto a la pandemia de COVID-19 en el que se registró un total de 8 mil causas ingresadas y posterior a ello, registrar un ligero aumento en el año 2021 de un total de 10 mil causas ingresadas. En efecto, en la actualidad se registra la mitad de causas ingresadas que en años precedentes. Adicionalmente, los indicadores de “tasa de resolución” y “tasa de pendencia” nos permiten complementar el análisis sobre el desempeño judicial, las fichas metodológicas del Consejo de la Judicatura definen a los indicadores como.

**Tasa de resolución:** Es la relación entre las causas resueltas y las causas ingresadas, referidas a un período determinado

**Tasa de pendencia:** Es la relación entre las causas en trámite acumuladas al final de un periodo determinado, y el número de las causas resueltas en el periodo evaluado

#### **Gráfico 1.** Tasa de resolución y pendencia por concepto de “divorcio por causal y mutuo consentimiento”

El gráfico 1 nos permite evidenciar en el año 2017, los jueces competentes en “divorcios por mutuo consentimiento” resolvieron el 92% del total de causas ingresadas, dejando un 8% de trámite pendiente de resolución. Para el año 2021 la tasa de resolución llegó al 99%, lo que representa un aumento de 7 puntos porcentuales de resolución. La Tasa de Pendencia por otro lado, pasó de 0,09 en el año 2017 a 0,24 para el 2021. En efecto, el trámite acumulado sigue siendo reducido para la cantidad de causas ingresadas, sumando un total de 2.440 causas en el año 2021.

### **ASPECTOS DEL SERVICIO NOTARIAL**

Así mismo en las consideraciones y fundamentos de la sentencia la Corte Constitucional incorpora en el párrafo 50 el siguiente análisis:

*“... En el caso del divorcio o terminación de unión de hecho se observa que, en sus artículos 81 y 82, fija -entre de las diligencias indeterminadas- una tarifa fija del 39% de un SBU, y además señala específicamente que “en este valor no se encuentra incluida la tarifa por la **declaración juramentada y el reconocimiento de firmas**”, incluyendo únicamente la protocolización del trámite. De este modo, al valor fijado se le deben sumar otras actuaciones que requiere el trámite como la tarifa del 5% de un SBU por la declaración juramentada, el 3 % de un SBU por el reconocimiento de firmas, copias, impuesto al valor agregado, entre otros gastos notariales...” (Énfasis añadido)*



De la revisión que se realizó a la integralidad de la misma hemos podido advertir que la Corte Constitucional no introdujo en el análisis la reforma a la resolución 216-2017 expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante Resolución 036-2020 el 16 de abril de 2020, en la cual se resolvió: “Reformar las resoluciones 047-2017 mediante la cual el Pleno del Consejo de la Judicatura (período 2013-2018), aprobó entre otros, los formularios: **“Formulario único para petición de divorcio por mutuo consentimiento; y formulario único para petición de terminación de la unión de hecho por mutuo acuerdo”**; y 216-2017 mediante la cual el Pleno del Consejo de la Judicatura (período 2013-2018) expidió el **“Reglamento del Sistema Notarial Integral de la Función Judicial”**.”

Es imprescindible detenernos a la lectura de la Resolución 036-2020 por cuanto el Pleno del Organismo reformó los artículos 81 y 82 del “Reglamento del Sistema Notarial Integral de la Función Judicial” relativos a la tarifa del “divorcio por mutuo consentimiento” y “terminación de unión de hecho” de lo que debemos destacar que se eliminaron las exigencias de declaración juramentada y reconocimiento de firmas que se sumaban como otras actuaciones al mismo trámite y encarecían el costo del divorcio por mutuo consentimiento y terminación de unión de hecho que debía ser cubierto por la ciudadanía.

En este sentido es preciso citar la reforma de los artículos 81 y 82 del “Reglamento del Sistema Notarial Integral de la Función Judicial” :

*Artículo 1.- Reformar el artículo 81 del REGLAMENTO DEL SISTEMA NOTARIAL INTEGRAL DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, expedido mediante Resolución 216- 2017, al siguiente tenor: “Art. 81.- Divorcio por mutuo consentimiento.- Para el divorcio por mutuo consentimiento, se fija una tarifa equivalente al treinta y nueve por ciento (39%) de un Salario Básico Unificado. **[1]**En este valor está incluida la protocolización del trámite realizado.”*

*Artículo 2.- Reformar el artículo 82 del REGLAMENTO DEL SISTEMA NOTARIAL INTEGRAL DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, expedido mediante Resolución 216- 2017, por el siguiente texto: “Art. 82.- Terminación de unión de hecho.- Por la terminación de unión de hecho se fija una tarifa equivalente al treinta y nueve por ciento (39%) de un Salario Básico Unificado**[2]**. En este valor está incluida la protocolización del trámite realizado.”*

Es importante señalar que en la decisión de la sentencia el Pleno de la Corte Constitucional resuelve: “... Exhortar al Consejo de la Judicatura para que revise... el **formulario para divorcio por mutuo consentimiento** a fin de que el servicio notarial este acorde a la situación socioeconómica, permita el acceso al servicio notarial sin discriminación alguna de las personas y con ello coadyuve a descongestionar el sistema judicial y dar la celeridad necesaria a los trámites judiciales...” (Énfasis añadido)



Con las consideraciones señaladas en los párrafos que anteceden es necesario volver a resaltar las acciones tomadas por parte del actual Pleno del Consejo de la Judicatura en la expedición de la resolución 036-2020, toda vez que consecuentemente con la reforma a los artículos 81 y 82 del “Reglamento del Sistema Notarial Integral de la Función Judicial” se sustituyeron los formularios para la petición de divorcio por mutuo consentimiento y para la petición de terminación de la unión de hecho anexos a la resolución 047-2017 y se publicaron los nuevos formatos como anexos a la nueva resolución así como en la página web institucional para facilitar el acceso a la ciudadanía, cito a continuación el texto referido:

*Artículo 3- Sustituir los formularios anexos 1 y 2 de la Resolución 047-2017, que se refieren a: “FORMULARIO ÚNICO PARA PETICIÓN DE DIVORCIO POR MUTUO CONSENTIMIENTO” y “FORMULARIO ÚNICO PARA PETICIÓN DE TERMINACIÓN DE LA UNIÓN DE HECHO POR MUTUO ACUERDO”, respectivamente, por los formularios 1 y 2 que forman parte de esta resolución.*

Por lo expuesto es preciso señalar que respecto a los formularios necesarios para cada uno de estos actos en particular, la norma reglamentaria actualmente mantiene absoluta armonía con lo que dispone el Código Orgánico General de Procesos en su última reforma.

Finalmente en lo relativo al exhorto realizado para que se revise el Reglamento del Sistema Notarial Integral de la Función Judicial a fin de que esté acorde a la situación socioeconómica y permita el acceso al servicio notarial sin discriminación alguna, el Consejo de la Judicatura, a través de la Dirección Nacional de Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial revisará la tarifa equivalente al treinta y nueve por ciento (39%) de un Salario Básico Unificado que se asignó desde el 2017 al “divorcio por mutuo consentimiento” y “terminación de unión de hecho” a través del Reglamento del Sistema Notarial Integral de la Función Judicial, para lo cual se levantará un estudio socioeconómico y una propuesta tendiente a la rebaja de dicho porcentaje según el cronograma propuesto.

## **CONCLUSIONES**

En la sentencia 7-16-IN/21 dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, se advierte acerca de la atribución que tiene el Registro Civil para autorizar divorcios y terminaciones de uniones de hecho, atribución que no la está ejerciendo, y por ende los trámites de divorcios y terminaciones de uniones de hecho por mutuo consentimiento, al ser propuestos en vía judicial tienden a congestionar el sistema de justicia.

En esa línea el Consejo de la Judicatura permanecerá presto a contribuir en aunar los esfuerzos interinstitucionales con el Registro Civil a fin de coadyuvar a que dicha institución desarrolle la normativa y condiciones administrativas que sean pertinentes, para ejercer las atribuciones contempladas en el artículo 7 numeral 1 y artículo 10



numerales 10 y 14 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, para de esta manera tal como lo señala el Pleno de la Corte Constitucional en su sentencia, se “coadyuve a descongestionar el sistema judicial”.

De acuerdo al párrafo 15 del voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, es preciso dejar por sentado que la vía notarial no ha excluido la intervención judicial sino que más bien se habilita, siempre que ya se haya resuelto ante la autoridad competente y en los procesos de administración de justicia los asuntos relativos a los hijos previamente; por lo tanto la declaración de inconstitucionalidad de la palabra “exclusivas”, no ha zanjado un cambio en la tramitología que la administración de justicia seguirá prestando para los casos de “divorcio por mutuo consentimiento” y “terminación de unión de hecho”, en caso de que la ciudadanía opte por esta vía y mas no por el servicio que presta el Notario o el Registro Civil.

En mérito de lo señalado, el Consejo de la Judicatura ha sido consecuente con las reformas reglamentarias que coadyuven a simplificar a la ciudadanía el acceso a los servicios públicos que brinda la Función Judicial, tal es así que desde la expedición de la Resolución 036-2020 el 16 de abril de 2020 se eliminó de los artículos 81 y 82 del Reglamento del Sistema Notarial Integral de la Función Judicial, la exigencia de reconocimiento de firmas y declaración juramentada que se encontraba adherida a los actos de “divorcio por mutuo consentimiento” y “terminación de unión de hecho”, y por tanto tendían a encarecer la naturaleza del trámite. Además de que con la vigencia de dicha resolución se sustituyeron los formularios para la petición de divorcio por mutuo consentimiento y para la petición de terminación de la unión de hecho, en consonancia con la reforma aludida y en armonía con las normas jerárquicas superiores.

[1] 165.75 USD de acuerdo al cálculo actual del Salario Básico Unificado (SBU)

[2] 165.75 USD de acuerdo al cálculo actual del Salario Básico Unificado (SBU)

Atentamente,

ANDRES  
SANTIAGO  
PEÑAHERRERA  
NAVAS

Firmado digitalmente  
por ANDRES SANTIAGO  
PEÑAHERRERA NAVAS  
Fecha: 2022.03.17  
10:24:52 -05'00'

Santiago Peñaherrera Navas  
**Director General**  
**Dirección General**

	<b>SECRETARÍA GENERAL</b> <b>DOCUMENTOLOGÍA</b>
Recibido el día de hoy	21 marzo
2022	a las 16:12:26
Por	JCS
Anexos	4. FOLIOS
FIRMA RESPONSABLE	



Firmado por ANDRES SANTIAGO  
PENAHERRERA NAVAS  
C=EC  
L=QUITO