

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0035-M

Quito, D.M., 17 de enero de 2024

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

**ASUNTO:** Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-0174-M de 15 de enero de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante No.024 INV-UTL-AN-2024 elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del **"Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal"** presentado por la asambleísta Viviana Veloz Ramírez, con Memorando Nro. AN-PVP-2024-0008-M de 11 de enero de 2024.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

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

Anexos:

- u1.viviana\_veloz\_informe\_johanna\_reforma\_coip.pdf

Copia:

Sra. Mgster. Inés Beatriz Tonato Becerra  
**Analista de Administración 1**

IT



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO

## **INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE**

No.- 024-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 17 de enero de 2024

**Proponente:** Asambleaísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal”

### **I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

La asambleísta Viviana Rebeca Veloz Ramírez, remite mediante Memorando Nro. AN-PVP-2024-0008-M de 11 de enero de 2024, signado con trámite 441037 de la misma fecha, al Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal” 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-2024-0174-M de 15 de enero de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad de 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 LOS REQUISITOS

**3.1 Iniciativa Legislativa; una sola materia (Principio de Unidad de Materia); exposición de motivos, considerandos y articulado; expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley**

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Firmas: 14 <b>Apoyo: 10 %</b>	(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54, número 1, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). <b>Materia:</b> Penal.	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>
Exposición de motivos, considerandos y articulado <b>Contiene: Exposición de Motivos, cuarenta y tres (43) Considerandos, Artículo Reformatorio uno (1)</b>	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	<b>CUMPLE</b>



Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían	(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).	<b>CUMPLE</b>
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas.	(Artículos 30, letra k; 55 y 56 de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>

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.

#### **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**

De acuerdo con el contenido del “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal”, se evidencia que configura una medida legislativa dirigida a garantizar la vida, al abordar el feminicidio, como un tipo penal que debe ser sancionado con objetividad y en el marco de la perspectiva de género, debido a que, por muchos años ha existido relaciones de desigualdad a todo nivel (doméstico, laboral, económico y políticos) entre géneros. Lo que ha vuelto necesario que esta se visibilice y se plasma en instrumentos normativos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,



el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes; y, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y demás normativa legalmente vigente.

Una vez identificado el objeto normativo, es necesario conocerlo a partir de la parte expositiva que ha configurado la Proponente. Ello, en vista de que la Exposición de Motivos es un requisito constitucional de la Propuesta Normativa, permite comprender las razones que justifican y sustentan la existencia de la norma propuesta, conforme lo ha identificado la Corte Constitucional del Ecuador, sirve, por tanto, de punto de partida para el debate legislativo.

De acuerdo con el contenido del “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal”, incluso en la exposición de motivos se hace mención a lo siguiente:

*“La violencia contra las mujeres afecta a todas las mujeres del país y del mundo y se manifiesta por la existencia de relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres, en las que la supremacía patriarcal desvaloriza lo femenino y establece formas de control que normalizan la discriminación y los distintos tipos de violencia(...) para romper con estas nociones del imaginario social y de repetición cultural se requiere de un esfuerzo consciente y sistemático por parte del poder del Estado para garantizar los derechos de las mujeres: niñas, adolescentes, mujeres adultas y mujeres mayores, a una vida libre de violencia, que tiene como resultado el sufrimiento, las amenazas e incluso la integridad o vida de las víctimas. En palabras de Ana Carcedo, la violencia es una realidad latente que implica el "riesgo mortal que las mujeres viven por el hecho de ser mujeres". De ahí que, la mirada desde una perspectiva de género implica identificar y concienciar sobre estas situaciones y establecer acciones que se dirijan hacia su eliminación, desde conductas, percepciones y actitudes individuales hasta las prácticas institucionales de las estructuras estatales”.*

Como se determina en líneas anteriores, la justificación principal del Proyecto de Ley que determina la Proponente, es salvaguardar la integridad de las mujeres, sin perjuicio de que de manera análoga aquella justificación también se desarrolla en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018) que representa un avance normativo en la creación de un sistema integral de protección para mujeres que son víctimas de diversas formas de violencia de género, no obstante aquello, el enfoque del Proyecto de Ley es distinto, ya que pretende incluir un nuevo tipo penal autónomo al Código Orgánico Integral Penal.



Esto es, especialmente relevante cuando estas mujeres se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o riesgo, frente a lo cual, mediante políticas y acciones integrales que abarcan la prevención, atención, protección y reparación de las víctimas, tratan de salvaguardar su integridad. Además, se enfoca en la reeducación de la persona agresora y el trabajo en masculinidades.

De acuerdo con un Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el feminicidio en América Latina, la violencia contra las mujeres es una situación común que a veces resulta en "muertes violentas," incluso con signos de tortura, mutilaciones, saña o violencia sexual por motivos asociados al género.

La iniciativa legislativa, se basa en los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, diversidad, empoderamiento, transversalidad, pro persona, realización progresiva y autonomía, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derechos de las mujeres ratificados por Ecuador y otras normativas vigentes. Los derechos principales de las mujeres incluidos en este proyecto de ley abarcan el derecho a una vida libre de violencia en los ámbitos público y privado, el respeto a su dignidad, integridad, intimidad, autonomía y la no discriminación o tortura. También se contempla el derecho a recibir protección y atención integral a través de servicios adecuados y eficaces, de manera inmediata, gratuita y con cobertura suficiente, accesible y de calidad para la víctima y sus dependientes.

En este contexto y para entender la importancia del Proyecto de Ley en análisis, se trae a colación el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Consuelo Benavides Cevallos, una mujer comprometida con la lucha por los Derechos Humanos.

En el gobierno de Oswaldo Hurtado fue encarcelada, como respuesta a su liderazgo en procesos de lucha que buscaban promover un cambio social en el que se construyera un mundo más justo y equitativo.

Una vez que fue liberada, en 1985 viaja a la provincia de Esmeraldas y trabaja como profesora en una escuela rural del cantón Quinindé. Desde el aula transmite sus conocimientos y sus ideales de cambio a sus alumnos.

Durante la presidencia de León Febres Cordero, el 4 de diciembre de 1985, fue arrestada sin autorización, torturada y asesinada presuntamente por agentes de la Infantería Naval Ecuatoriana en Quinindé, provincia de Esmeraldas, a causa de



estar aparentemente vinculada con actividades subversivas del grupo Alfaro Vive Carajo.

El 13 de diciembre de 1985, en un potrero de una hacienda cercana a la población de Rocafuerte, cantón Esmeraldas, los trabajadores Héctor Eliazar González García y Rudy Benavides Bone encontraron el cadáver de una mujer con el rostro desfigurado y con nueve impactos de bala, el mismo que pertenecía a Consuelo Benavides. Los restos mortales reposan en el Cementerio de El Batán en Quito.

Los agentes del Estado implicados y las instituciones del Gobierno vinculadas emprendieron una campaña sistemática para negar estos delitos y rechazar la responsabilidad del Estado. A través de los esfuerzos de la familia Benavides y de la Comisión de Investigación Multipartidista designada por el Congreso Nacional de ese entonces, en el gobierno de Rodrigo Borja, estos delitos salieron a la luz pública tres años después de los hechos, y el cuerpo de Consuelo Benavides fue ubicado e identificado.

A pesar del hecho de que tanto los delitos como su encubrimiento fueron revelados de este modo, los autores intelectuales y materiales responsables no han sido llevados ante la justicia, muchos detalles acerca de la suerte de Consuelo Benavides permanecen sin esclarecer, y la familia no ha recibido ni un reconocimiento de la responsabilidad estatal ni ninguna forma de reparación por los perjuicios que han sufrido. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, pág. 2)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Benavides Cevallos Vs. Ecuador en la Sentencia de 19 de junio de 1998 resolvió de la siguiente manera:

“La Corte por unanimidad.

1. resuelve que es procedente el allanamiento del Estado del Ecuador a las pretensiones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en consecuencia, que ha cesado la controversia respecto de los hechos que dieron origen al presente caso;

2. toma nota del reconocimiento de responsabilidad internacional por parte del Estado del Ecuador, y declara, conforme a los términos de dicho reconocimiento, que el Estado violó los derechos protegidos por los artículos 3, 4, 5, 7, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en concordancia con el Artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de la señorita Consuelo Benavides Cevallos;



3. en cuanto a las reparaciones, aprueba el acuerdo entre el Estado del Ecuador y los familiares de la víctima respecto de la naturaleza y monto de las reparaciones;
4. requiere al Estado del Ecuador que continúe las investigaciones para sancionar a todos los responsables de las violaciones de los derechos humanos a que se ha hecho referencia en esta sentencia;
5. se reserva la facultad de supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente sentencia. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, pág. 13)<sup>1</sup>

En este contexto, los asesinatos de mujeres se consideran una modalidad de violencia de género, siendo imperativo reconocer las particularidades presentes e identificar elementos comunes como el odio, el desprecio y la subvaloración de la vida de las mujeres. La falta de investigaciones eficaces, prevención, sanción y la tolerancia estatal hacia estos asesinatos contribuyen a una impunidad total.

No obstante, las medidas implementadas hasta el momento resultan insuficientes en el ámbito institucional para prevenir, proteger y atender a las mujeres víctimas de violencia, especialmente en casos atroces que culminan en la muerte. Esto se debe en parte al femicidio, que a menudo va acompañado de violencia institucional, conduciendo a la impunidad y, por ende, a la responsabilidad del Estado.

Por consiguiente, en Ecuador es imperativo e inaplazable introducir un tipo penal que sancione la inacción e impunidad con la que el Estado responde ante casos de violencia extrema hacia mujeres. Se propone la introducción del feminicidio como una medida para que el Estado, a través de todos los niveles de gobierno, promueva, prevenga, proteja y garantice el respeto de los derechos humanos de mujeres de todas las edades, adoptando medidas políticas, legislativas, judiciales, administrativas y de control, tengamos claro las diferencias entre **Femicidio y Feminicidio**.

---

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_38\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_38_esp.pdf), diciembre 2023.



En la normativa ecuatoriana, el Artículo 141 del COIP tipifica el delito de "femicidio" de la siguiente manera: *"La persona que, como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, de muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años"*.

Es decir, el "femicidio" es un término jurídico - político que se concibe para definir el "asesinato de mujeres" debido a su condición de tales. Una forma letal de la violencia contra las mujeres de todas las edades, resultado extremo de la violencia de género, tanto en el ámbito privado como en el público.

La explicación del feminicidio, se encuentra en el dominio de género caracterizado tanto por la supremacía masculina como por la opresión, discriminación, explotación y, sobre todo, exclusión social de niñas y mujeres. Todo ello, legitimado por una percepción social desvalorizadora, hostil y degradante de las mujeres. La arbitrariedad e inequidad social se potencian con la impunidad social y judicial en torno a los delitos contra las mujeres. Es decir, la violencia está presente de formas diversas a lo largo de la vida de las mujeres antes del homicidio. Después de perpetrado el homicidio, continúa como violencia institucional a través de la impunidad que caracteriza casos particulares como el de México, por la sujeción de asesinatos de niñas y mujeres a lo largo del tiempo. En el país ha habido períodos feminicidas ligados a territorios específicos, en los que la impunidad favorece las condiciones que permiten los crímenes y se da en contra de mujeres.

Así, el femicidio permite identificar la muerte de una mujer por el hecho de ser mujer, incluye el elemento odio y es el resultado de la violencia que se ejerce sobre ella. El feminicidio hace referencia a muertes masivas de las mujeres en un contexto de impunidad por la inacción del Estado. Lagarde sostiene que el feminicidio es un crimen de Estado.

Por lo expuesto, podemos decir que la diferencia entre el femicidio y feminicidio, está en que el segundo contiene el elemento impunidad como resultado de la omisión o la acción inadecuada en la que incurre el Estado en perjuicio del derecho a la vida de las mujeres y su indispensable protección. En estas circunstancias, cabe aclarar que, en el feminicidio, el Estado incumple su deber de investigar, juzgar y sancionar. Con esta claridad, es preciso destacar que dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, el Código Orgánico Integral Penal tipifica el delito de femicidio y no el delito de feminicidio.



Sin embargo, en la doctrina y la legislación comparada es posible usar el término femicidio o feminicidio dependiendo del enfoque con el que se aborde el tema o del abordaje legislativo que hubiere dado cada país. "femicidio" y "feminicidio" son términos que a menudo se utilizan de manera intercambiable, pero en algunos contextos legales y académicos, pueden tener distinciones específicas. Ambos términos están relacionados con la violencia de género, especialmente la violencia contra las mujeres, pero la diferencia clave radica en el alcance y la conceptualización.

### **1. Femicidio:**

- El término "femicidio" se utiliza para referirse al asesinato de mujeres debido a su género.
- Puede incluir asesinatos de mujeres en diferentes contextos, ya sea en relaciones íntimas, conflictos armados, o en situaciones más generales.
- La idea central es que las mujeres son asesinadas debido a su condición de género, pero no siempre se centra en la discriminación sistemática contra las mujeres.

### **2. Feminicidio:**

- El término "feminicidio" se ha utilizado para describir una forma extrema de violencia de género, específicamente el asesinato de mujeres por razones relacionadas con el género y la discriminación de género.
- A menudo se emplea para destacar no solo el asesinato en sí, sino también el contexto más amplio de desigualdad de género y discriminación que contribuye a estos crímenes.
- En algunos lugares y contextos, el término "feminicidio" se ha incorporado a la legislación para abordar específicamente este tipo de violencia de género.

Es importante tener en cuenta que la distinción exacta entre estos términos puede variar según el contexto cultural y legal de cada región. Ambos conceptos resaltan la gravedad de la violencia de género y buscan abordar la discriminación y la violencia sistemáticas contra las mujeres.



Como se expuso en párrafos anteriores, la violencia de género no se manifiesta como un problema de salud pública, sino que tiene raíces culturales y estructurales arraigadas a lo largo de varios años. Estos fenómenos han recibido una respuesta principalmente a través del sistema legal simbólico, el cual se enfoca en sancionar más que en prevenir los delitos. Este enfoque busca proporcionar una sensación de seguridad y confianza en lugar de evitar comportamientos perjudiciales específicos.

Esta perspectiva justifica el motivo por el cual, a pesar de la existencia de la tipificación del femicidio en la legislación ecuatoriana y la presencia de una Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres con su respectivo Reglamento, torna viable al proyecto de ley en análisis. Solo para denotarlo en el año 2017 concentra el mayor número de femicidios y representa el 14,51% de casos con relación al total, el año 2022 representa el segundo año más violento. El año 2014 cuenta con un caso judicializado como femicidio en el mes febrero a pesar de que el COIP se aprobó en agosto 2014,<sup>2</sup> se hace una se considerando que esas cifras son las que han sido denunciadas y han sido registradas y se encuentran en el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. Sin embargo, hay sub registros que la institucionalidad no ha logrado identificar.

Dado que el derecho a la reparación integral está contemplado tanto en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en sus artículos 62, 63, 64 y 65, como en el Código Orgánico Integral Penal, Artículo 78, los cuales se derivan de la Norma Constitucional, Artículo 78; se hace imprescindible llevar a cabo una armonización normativa para evitar la dispersión y falta de coherencia en dichas disposiciones legales. En caso contrario, el derecho que se busca garantizar podría volverse inaplicable en beneficio de los individuos, no sería posible exigirlo ante las autoridades competentes y tampoco podría ser desarrollado adecuadamente mediante las normas secundarias.

Con base en la argumentación expuesta en párrafos anteriores, se propone que este Marco Normativo sea objeto de un debate exhaustivo, especialmente considerando el aumento de los índices de violencia, particularmente en los casos de feminicidio en el país. De esta manera, surge la necesidad de estructurar un conjunto de disposiciones que estén en consonancia con la normativa legal actual, con el fin de integrar adecuadamente la perspectiva de género. Esto contribuiría a prevenir y mitigar estos delitos, además de proporcionar respuestas rápidas,

---

<sup>2</sup> [https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2023/10/40\\_Informe\\_estadistico\\_de\\_Femicidio.pdf](https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2023/10/40_Informe_estadistico_de_Femicidio.pdf), octubre 2023.



oportunas, diligentes y objetivas a las víctimas indirectas de dicho delito a través de la reparación integral.

En consecuencia, el precitado Proyecto cumple con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, esto es que guarda armonía con los preceptos constitucionales, instrumentos internacionales y no es incompatible con el ordenamiento jurídico vigente.

**4.2 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; Impacto de género de las normas sugeridas; Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades; y, Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria**

**Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes:** En este punto es preciso mencionar que, en la Sección sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la CRE reconoce en su Artículo 45, la protección constitucional de la vida como valor constitucional en los siguientes términos: “Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción (...)”.

La Convención Americana de los Derechos del Niño/a en su Artículo 3 se refiere al Interés superior del Niño/a, su desarrollo se encuentra contenido en la Observación General 14, de donde se rescata que todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo y que corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo o en correspondencia con aquellos.

Así también, el Artículo 44 de la CRE, señala que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral,



entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. El Estado tiene la obligación de brindar atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Artículo 35, CRE)

Con lo expuesto y del análisis realizado al Proyecto de Ley, no se evidencia que afecte de manera directa a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, es menester recordar a la Proponente la necesidad de procurar perennemente la protección de este grupo vulnerable.

**Impacto de género de las normas sugeridas:** La Convención Belem Do Pará para la Erradicación de las violencias contra las mujeres establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos. La Agenda 2030 por medio del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 de Igualdad de Género establece promover la protección social a niñas y mujeres. Estos compromisos internacionales determinan al Estado ecuatoriano, eliminar toda forma de discriminación o síntoma de violencia, propendiendo reforzar los derechos de todas las personas, y, resguardando la dignidad humana a través de enfoques diferenciales.

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.

Según lo dicho, el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal” no contiene normativa que atente contra la igualdad y la equidad de género y guarda relación con la exigencia determinada en el Artículo 11, número 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

**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.

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. En la actualidad en nuestro país existen catorce nacionalidades y dieciocho pueblos, además de los pueblos afroecuatorianos, montubios y blancos-mestizos.

La plurinacionalidad propugna la igualdad, unidad, respeto, reciprocidad y solidaridad de todas las nacionalidades y pueblos que conforman el Ecuador. Reconoce el derecho de las nacionalidades a su territorio, autonomía política, administrativa interna, es decir, a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico para garantizar el desarrollo de su identidad cultural y política y por ende, el desarrollo integral del Estado plurinacional; mientras que la Interculturalidad posibilita el diálogo, la interrelación y el encuentro creativo y equitativo entre los diversos saberes, prácticas, valores y principios.

En concordancia con esta realidad política y jurídica, del Estado plurinacional e intercultural, la Constitución reconoce veintiún derechos colectivos, cuyos sujetos son los pueblos y nacionalidades (artículos 57, 60, 74, 85, 171, 257), muchos de ellos, siendo derechos, también constituyen competencias, funciones o facultades de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Así tenemos la facultad jurisdiccional reconocida en el Artículo 171; la función normativa interna reconocida en el Artículo 57, número 10; la facultad de autogobierno que implica la conservación y desarrollo de sus propias formas de convivencia y organización social; y, de generación y ejercicio de la autoridad, determinada en el Artículo 57, número 9, de la Constitución de la República, esto en concordancia con la Legislación y jurisprudencia internacional.

De la revisión del Proyecto de Ley, se establece que no desarrolla temas relacionados con los derechos colectivos, por ende, no afecta a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades.

**Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria:** El Artículo 35 de la Constitución determina que 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.

La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas, en condición de doble vulnerabilidad.

En ese sentido, el Proyecto de Ley en análisis no afecta aquellos derechos.

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

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

En relación con los informes técnicos no vinculantes de proyectos de ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que “(...) el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: (...) j. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.”.

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo. En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que “(...) Solo la presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”, y “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

Del análisis del “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal” se desprenden las siguientes características:



- Breve contexto económico local y/o regional: No se identifica información financiera.
- Justificación: Salvaguardar la integridad de las mujeres y evitar dejar en la impunidad el delito de feminicidio cometido en su contra.
- **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 la 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 técnico del gobierno nacional que establece la orientación y el accionar estratégico del sector público.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con el Objetivo 5: Igualdad de Género; y con el Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

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 de Creación de Oportunidades 2021-2025 busca tener un país próspero, con una democracia liberal plena, regida por el Estado de derecho y donde funcionan eficientemente las instituciones; en este instrumento se hace énfasis en la corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía; también se considera que respetando la individualidad personal se lograría promover una



economía de libre mercado y abierta al mundo, fiscalmente responsable y generadora de empleo, sin olvidar ser solidarios con los más vulnerables, a través de un Estado sólido y eficiente

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 con el Objetivo 14: Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía.

## V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

### 5.1 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio:

REQUISITO	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY
Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio	(Artículo 66 número 4 de la CRE; Artículos 30 letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	<b>CUMPLE</b>

### 5.2 En cuanto a las observaciones de técnica legislativa se obtienen las siguientes:

**5.2.1** Se recomienda incluir una disposición final para que el Proyecto de Ley sea integrado de forma correcta dentro del ordenamiento Jurídico ecuatoriano.

**5.2.2** Se observa que en el marco de lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sindéresis. Por ejemplo: La palabra Artículo siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra. La expresión castellana correcta es con base y no “en base”.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



El “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos, 136 de la Constitución de la República y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- Dispone de la iniciativa legislativa;
- Se refiere a una sola materia;
- Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional;
- Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- 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:

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal”;
- c) **Unificar** con los proyectos de ley que han sido presentados y que corresponden a la misma materia, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y;
- d) **Designar**, para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, que es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal”.



Atentamente,



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO

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

Elaborado por:	Johanna Toala D.
Revisión de composición formal del documento	Inés Tonato

**ANEXO 1**  
**EXTRACTO DEL PROYECTO**

<b>NOMBRE PROYECTO</b>	<b>DEL</b>	“Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal”
<b>PROPONENTE</b>		Asambleísta Viviana Rebeca Veloz Ramírez
<b>FECHA PRESENTACIÓN</b>	<b>DE</b>	11 de enero 2024
<b>MATERIA</b>		Penal
<b>OBJETIVO PROYECTO</b>	<b>DEL</b>	Plantear en el Ecuador, la introducción del feminicidio como una medida para que el Estado, a través de todos los niveles de gobierno, promueva, prevenga, proteja y garantice el respeto de los derechos humanos de las mujeres: niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores, a través de la adopción de las correspondiente medidas políticas, legislativas, judiciales, administrativas, de control y de cualquier otra índole. En el Ecuador, no existe una figura legal ni una tipología definida de este delito en el COIP que permita prevenirlo, combatirlo y darle un tratamiento adecuado, desde las instituciones del Estado, lo cual invisibiliza esta problemática y promueve la impunidad con respecto a las agresiones y crímenes cotidianos que experimentan las mujeres. De ahí, la necesidad de tipificarlo de forma expresa y clara, pues la responsabilidad estatal en ambas figuras penales debe ser entendida a la luz de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>		<p>El Planteamiento Normativo pretende incorporar una reforma al Código Orgánico Integral Penal y en ese sentido se han elaborado la Exposición de Motivos, cuarenta y tres (43) Considerandos, uno (1) Artículo Reformatorio.</p> <p>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos aborda el problema del feminicidio en América Latina, destacando que la violencia contra las mujeres es común en la región y a menudo resulta en muertes violentas con signos de tortura, mutilación o violencia sexual basada en el género. Los asesinatos de mujeres se consideran una modalidad de violencia de género, marcados por el odio y el menosprecio hacia la vida de las mujeres. La falta de investigaciones, prevención y sanción, junto con la tolerancia estatal, contribuye a la impunidad. Se destaca la responsabilidad del Estado en garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y su participación en la formulación y control de políticas públicas. Desde la perspectiva de la antropología feminista, se diferencia entre femicidio y feminicidio, subrayando que ambas definiciones, aunque surgidas de la lucha contra la violencia de género, tienen significados distintos y no deben considerarse equivalentes, a pesar de la</p>

	<p>confusión por algunos doctrinarios. Por los argumentos expuestos, se propone reformar el Código Orgánico Integral Penal.</p>
<p><b>CONCLUSIONES</b></p>	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal” sujeto a análisis, <b>CUMPLE</b> con los requisitos formales establecidos en los artículos 134, 135 y 136 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa concluye que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispone de la iniciativa legislativa;</li> <li>• Se refiere a una sola materia;</li> <li>• Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional;</li> <li>• Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,</li> <li>• Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</li> </ul>
<p><b>RECOMENDACIONES</b></p>	<p>Por lo tanto, se recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Considerar</b> los criterios establecidos en el presente Informe;</li> <li>b) <b>Calificar</b> el “Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal”;</li> <li>c) <b>Unificar</b> con los proyectos de ley que han sido presentados y que corresponden a la misma materia, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y;</li> <li>d) <b>Designar</b>, para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, que es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 1 de la Ley orgánica de la función Legislativa.</li> </ol>

Elaborado por: RJTD