

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0372-M

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

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

ASUNTO: Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-2676-M, de 19 de junio de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No. 0214-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme", presentado por los asambleístas Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira y Rebeca Viviana Veloz Ramírez, mediante Memorando Nro. AN-CRFE-2024-0043-M de 13 de junio de 2024 y signado con el trámite Nro. 450458.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

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

Anexos:

- fiu1._cedeño_fernando_y_veloz_viviana_fernanda_informe__coip_doble_conforme.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.- 0214-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 10 de julio de 2024

Proponentes: Asambleístas Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira y Rebeca Viviana Veloz Ramírez

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 13 de junio de 2024 los asambleístas Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira y Rebeca Viviana Veloz Ramírez remiten al magister Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el Memorando Nro. AN-CRFE-2024-0043-M, mismo que contiene el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme”, signándole como trámite Nro. 450458 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-2024-2676-M, con fecha 19 de junio de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y de manera independiente se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria acompañando 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; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Firmas: 13 Porcentaje: 09 %	(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). Materia: PENAL	(Artículos 136, de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado <i>contiene:</i> Exposición de Motivos, diez considerandos, un artículo y una disposición transitoria.	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se crearían, derogarían o se	(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).	CUMPLE

reformularían.		
Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas.	(Artículos 30, letra k; 55 y 56 de la LOFL).	CUMPLE
Carácter Orgánico y Ordinario del Proyecto de Ley. ORGÁNICA	(Artículo 133 de la CRE y 30, número 1, letra d) de la LOFL)	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

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

Con la expresión de motivos, diez considerandos, un artículo y una disposición transitoria se construye la propuesta normativa que tiene como finalidad fortalecer garantías procesales, estipuladas en la Constitución de la República del Ecuador a través de la incorporación del recurso de doble conforme al Código Orgánico Integral Penal. Debido a que el derecho a recurrir es una herramienta fundamental para la protección del debido proceso, defensa justa y la tutela efectiva¹. 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;

¹ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos pp. 1-3.

ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)².

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

*“[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, **de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.***

*Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, **el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica**”.*

Como sostiene la Corte Constitucional sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”³.

Es en ese contexto en el cual se desarrolla la Exposición de Motivos al señalar que el derecho a recurrir constituye un pilar fundamental del sistema judicial porque asegura una correcta administración de justicia al proteger los derechos fundamentales dotando a las personas la posibilidad de cuestionar decisiones administrativas o judiciales que puedan poner en riesgo los derechos y libertades individuales. La revisión de decisiones promueve la transparencia y la equidad porque permite a las personas defenderse en contra de decisiones que consideren fuera del marco de la legalidad o vulneren derechos. Lo que demanda mayor

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

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

rigurosidad en la toma de decisiones judiciales toda vez que éstas pueden ser revisadas por otras instancias.

Desde una perspectiva de la víctima en el proceso penal se han producido cambios tanto en la parte sustantiva, adjetiva como en su ejecución cuando se debate si la satisfacción del derecho a la justicia del ofendido penal requiere como condición sine qua non de la bilateralidad de esta garantía procesal. Toda vez que, el principio del doble conforme trata el derecho del procesado a quien se le condena penalmente y en consecuencia puede recurrir el fallo condenatorio o la pena impuesta ante un tribunal superior para revisar sobre la aplicación debida de las garantías y principios del imputado como del debido proceso, tutela efectiva, derecho a la defensa.

En materia penal el derecho al doble conforme constituye una garantía al debido proceso de la persona condenada (titular del derecho) para que su sentencia pueda ser confirmada en dos instancias judiciales. Es decir, este recurso otorga la posibilidad de revisar íntegramente el fallo condenatorio dictado, entregando una mayor seguridad jurídica, reducción de las posibilidades de arbitrariedad, error y garantizando el respeto a los derechos de las personas imputadas, a su vez también limita el poder punitivo y evita las condenas desproporcionadas o de personas inocentes. Puesto que al derivarse del principio de doble instancia se exige que éstas examinen y se pronuncien en un caso judicial.

Esta garantía estructurada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴ dispone que toda persona inculpada de delito en plena igualdad a las garantías mínimas tiene derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior, esto fue confirmado y conceptualizado de manera precisa por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al analizar y resolver el caso “Mohamed vs. Argentina”, el 23 de noviembre de 2012⁵, cuando en aplicación de dicho precepto señalan lo siguiente:

“[...] la doble conformidad judicial, expresada mediante el acceso a un recurso que otorgue la posibilidad de una revisión íntegra del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); también llamada «Pacto de San José») fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Artículo 8.2, letra h

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012), Sentencia Mohamed vs. Argentina, párrafos 79 al 139.

*mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado. Asimismo, la Corte ha indicado que lo importante es que el recurso garantice la posibilidad de un examen integral de la decisión recurrida... Debe entenderse que, independientemente del régimen o sistema recursivo que adopten los Estados Partes, y de la denominación que den al medio de impugnación de la sentencia condenatoria, para que éste sea eficaz debe constituir un medio adecuado para procurar la corrección de una condena errónea. Ello requiere que pueda analizar las cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, puesto que en la actividad jurisdiccional existe una interdependencia entre las determinaciones fácticas y la aplicación del derecho, de forma tal que una errónea determinación de los hechos implica una errada o indebida aplicación del derecho. Consecuentemente, las causales de procedencia del recurso deben posibilitar un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria [...]*⁶

A esto se le suma lo determinado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que indica: *“Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, **podrá interponer un recurso efectivo**, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”*⁷. Bajo esos preceptos la Constitución de la República del Ecuador garantiza el debido proceso al prescribir que: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas como el derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”*⁸. (Lo resaltado me pertenece)

El derecho a recurrir como principio derivado de la tutela judicial efectiva y del derecho a la defensa garantiza la doble instancia; en tal sentido, el doble grado hace referencia al sistema de pluralidad de instancias dentro de un proceso judicial en el cual se efectúan dos sucesivos análisis por dos órganos jurisdiccionales distintos sobre la cuestión de fondo planteada, lo cual asegura dos pronunciamientos sobre el objeto del debate. *La doble instancia “(...) representa para los asociados una garantía desde tres puntos de vista: a. En cuanto a juzgamiento un juicio reiterado hace posible la corrección de los errores del inferior: b. En cuanto las dos instancias*

⁶ Ídem.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles (1966), Artículo 2, número 3, letra a.; Artículo 14, párrafo 5.

⁸ Constitución de la República, (2021) Artículo 76, número 7, letra m.

*están confiadas a Jueces diferentes, lo que propicia la imparcialidad; c. En cuanto al superior se considera más idóneo que el inferior por su preparación y experiencia, pues debe reunir mayores requisitos para reunir el cargo (...)*⁹.

El Artículo 169 de la Constitución de la República prescribe que en la administración de justicia el sistema procesal es un medio en el cual las normas procesales deben garantizar los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad, y economía procesal, haciendo efectivas las garantías del debido proceso; por tanto, el proceso penal no es un fin en sí mismo sino un medio que por sobre todo debe garantizar un adecuado acceso a la justicia, y la realización de aquella dotando a los justiciables de los recursos y medios de defensa que les garanticen un juicio justo. La Corte Constitucional (CC) en Sentencia Nro. 1965-18-EP/21, de 17 de noviembre de 2021 declaró la vulneración del derecho al doble conforme y la necesidad de una resolución.

En consecuencia, la Corte Nacional elaboró una resolución que de manera provisional reguló un recurso que garantice el derecho al doble conforme de las personas que son condenadas por primera vez en segunda instancia, de conformidad con los parámetros establecidos en el citado fallo¹⁰; así como también determinar la forma en la cual se deberá interponer y quienes serán los accionantes: “(i) los procesados a los que después de la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial se les dicte sentencia condenatoria por primera ocasión en segunda instancia; y, (ii) los procesados que hayan recibido sentencia condenatoria en segunda instancia por primera ocasión y esté pendiente de resolución un recurso de casación o una acción extraordinaria de protección”¹¹.

Además, estableció que en ambos supuestos (presentado el recurso) la sentencia dictada será susceptible de ser impugnada mediante los recursos extraordinarios de casación/revisión y de ser el caso mediante la acción extraordinaria de protección. No obstante, en Sentencia Nro. 8-19-IN acumulados/21 de 8 de diciembre de 2021 la Corte Constitucional declara inconstitucional la Resolución Nro. 10- 2015 ¹²emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia por encontrarla

⁹ Morales, H. (1978) Curso de derecho procesal civil. Tomo I, pág. 542

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia Nro. 1965-18-EP/21, de 17 de noviembre de 2021, párrafo 28 y 49

¹¹ Ídem.

¹² Resolución Nro. 10- 2015, 5 de julio de 2015, publicada en el Registro Oficial Nro. 563 del 12 de agosto de 2015;

con vicios de forma en la conexidad con el Código Orgánico Integral Penal. Debiendo emitir una nueva resolución con fuerza de ley que regule un recurso *ad hoc* “derecho al doble conforme” de los **procesados que han recibido una sentencia condenatoria por primera ocasión en casación**, observando los parámetros fijados por la CC y definiendo las personas beneficiarias de ese recurso.

La Corte Constitucional en Sentencia Nro. 987-15-EP/20 determinó que “el derecho al doble conforme no se garantiza con la mera posibilidad formal de plantear una impugnación a la sentencia condenatoria, sino que dicho recurso debe ser eficaz en el sentido de ser susceptible de permitir un análisis integral de la sentencia condenatoria impugnada”; y en Sentencia Nro. 1965-18-EP/21, respecto al derecho al doble conforme señala que: se pretende dotar a la persona condenada de una instancia en la que se pueda corregir posibles errores judiciales. En este sentido, se exige dos elementos básicos: a) La existencia de un tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria con competencia para revisarla, el que debe ser de superior jerarquía orgánica; y, b) Un recurso (cualquiera fuere su denominación) oportuno, eficaz y accesible para toda persona declarada culpable en un proceso penal.

Además, el recurso es oportuno si puede ser interpuesto con anterioridad a la ejecutoria de la sentencia condenatoria; es eficaz si brinda la posibilidad de que el tribunal superior revise de forma íntegra la sentencia impugnada, incluyendo la interpretación y aplicación del Derecho, así como la valoración de la prueba realizada en la sentencia impugnada. También reitera la necesidad de que el medio impugnatorio a través del cual se garantiza el derecho al doble conforme se caracterice:

“(i) tener un carácter mínimamente formal, esto es: “que las formalidades requeridas para que el recurso sea admitido deben ser mínimas y no deben constituir un obstáculo para que el recurso cumpla con su fin de examinar y resolver los agravios sustentados por el recurrente”; (ii) ser ordinario, es decir que permita “analizar cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, puesto que en la actividad jurisdiccional existe una interdependencia entre las determinaciones fácticas y la aplicación del derecho, de forma tal que una errónea determinación de los hechos implica una errada o indebida aplicación del derecho”; (iii) ser amplio, consecuentemente “las causales de procedencia del recurso deben

posibilitar un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria”; y, (iv) ser directo, razón por la cual, no es pertinente que se le imponga requisitos o fases previas más rígidas que las exigidas para otros recursos ya previsto por el ordenamiento jurídico para revisar la responsabilidad de los procesados y la materialidad de los delitos. Así, en el caso ecuatoriano sería inviable que el recurso por medio del cual se garantice el derecho al doble conforme tenga una estructura más estricta que la establecida para el recurso de apelación, toda vez que, en este último, la legislación procesal penal no impone requisitos tales como la argumentación escrita del recurso o la existencia de una fase formal de admisión”¹³;

Es pertinente considerar, analizar y relacionar en el debate legislativo los conceptos respecto a la naturaleza de los recursos tanto de apelación como casación; de modo que, se garantice el doble conforme en su completitud con las múltiples instancias, así como en el número imparcial que logre dirimir, de ser el caso, las distintas decisiones.

La palabra apelación etimológicamente se deriva de voz latina **“appellatio”** que significa: citación o llamamiento y cuya raíz en varios idiomas se a mantenido **“apello”, “appellare”**. Para el tratadista Diego Tatarsky por apelación se entenderá: “un recurso ordinario que entabla el que se cree perjudicado o agraviado por la resolución de un juez o tribunal, para ante el superior, con el fin de que la revoque o reforme”¹⁴.

Mientras que Alberto Hinostroza lo concibe como: “Aquel recurso ordinario y vertical o de alzada formulado por quien se considera agraviado con una resolución judicial (auto o sentencia) que adolece de vicio o error y encaminada a lograr que el órgano jurisdiccional superior en grado al que la emitió la revise y proceda anularla o revocarla, ya sea total o parcialmente dictando otra en su lugar u ordenando al Juez a quo, que expida una nueva resolución de acuerdo a los considerandos de la decisión emanada del órgano revisor”¹⁵. En tal sentido, al recurrir a una medida impugnatoria se debe propende a proteger el interés procesal o la legítima pretensión (en el marco legal) de garantizar los derechos fundamentales de las personas que son parte del proceso.

¹³Corte Constitucional, Sentencia Nro. 8-19-IN acumulados/21

¹⁴ Tatarsky D., (2007). La doble instancia judicial y el recurso de casación en materia. Casación Penal.

¹⁵ Hinostroza A., (1999). Medios Impugnativos.

En consecuencia, la apelación es un recurso con el cual los sujetos procesales que consideran existe algún tipo de afectación o agravio solicitan la revisión de la decisión tomada, para que un juez superior ratifique lo dispuesto o revocarlo de acuerdo a lo que se desprenda de las pruebas concretas y de los argumentos establecidos, en Ecuador en materia penal se rige bajo los preceptos descritos en los artículos 653 y siguientes del Código Orgánico Integral Penal. Por otro lado, la casación es una institución perteneciente al derecho procesal que tiene por objetivo velar el cumplimiento de la ley en el proceso y actos ejecutados por los órganos jurisdiccionales; así como también, el deber de administrar bien la justicia y el desarrollo de un proceso libre de vicios.

La casación da un control jurídico de las instituciones de derecho sustantivo y adjetivo que concurren en la averiguación de un hecho punible, de tal forma, que mediante el examen de las causales previamente establecidas por la ley se postula la revisión de los yerros jurídicos aludidos a la sentencia impugnada, pretendiendo su anulación, ya sea por vicios de procedimiento, o por una deficiente calificación del derecho sustantivo declarado en la misma. La finalidad de este recurso es la de unificar o determinar uniformidad en la jurisprudencia nacional, se trata de proteger el derecho objetivo ¹⁶. Así como de garantizar que los derechos fundamentales de las personas no sean violentados por la acción u omisión de formalismos o de preceptos legales en plena vigencia.

De manera que, de haber existido algún tipo de vulneración se buscará reparar a la parte recurrente el agravio sufrido producto del fallo emitido por el órgano de alzada, entendiendo como principio universal el derecho de recurrir los fallos o sentencias ante un tribunal u organismo superior agotando todas las instancias sobre la que se decida sobre su derecho. Siendo en esta etapa, a diferencia de la apelación, en la que se evalúa lo dispuesto por los magistrados de alzada lo referente a derecho conforme lo actuado el cumplimiento de todas las instancias, garantías procesales que lleven a resolver de forma efectiva y justa la situación jurídica, más no se puede ejecutar una valoración de pruebas.

Del análisis realizado al presente Proyecto de Ley es imperante mencionar que éste acoge gran parte de los primeros artículos de la Resolución Nro. 04-2022, en el cual la Corte Nacional de Justicia expide las norma que regulan el recurso especial de

¹⁶ Mejía J., (2011). La Casación Penal en la Corte Suprema de Perú.

doble conforme; por ejemplo, el Artículo 655.1 de la Iniciativa legislativa denominado: Interposición del recurso incluye un segundo inciso al texto del Artículo 3 de la mencionada Resolución, sin embargo, no se mantiene el lenguaje inclusivo ocupado dentro de ésta.

La incorporación de este nuevo articulado a continuación de la regulación de la apelación y antes de casación, es decir, luego del Artículo 655 del COIP tiene su lógica debido a que formaría de los recursos y por lo tanto se encasilla en el Título IX que refiere a la impugnación y a los recursos.

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

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme”, tiene como finalidad fortalecer garantías procesales, estipuladas en la Constitución de la República del Ecuador a través de la incorporación del recurso de doble conforme al Código Orgánico Integral Penal. Debido a que el derecho a recurrir es una herramienta fundamental para la protección del debido proceso, defensa justa y la tutela efectiva.

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 genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la CRE. De igual forma, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme”, no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la CRE.

La Propuesta no tiene 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.

No obstante, es necesario que al debatir en la Comisión respecto a la existencia de dos sistemas de justicia, la indígena y la ordinaria en función de las competencias jurisdiccionales establecida en el Artículo 171 de la Constitución; de tal forma que si las infracciones (conflictos) son cometidos en los territorios indígenas, la jurisdicción y competencia le corresponde a las autoridades indígenas, quienes actuarán con base en el derecho propio y de los saberes y prácticas ancestrales para resolver el conflicto, tal como se ha dado ya, en algunos territorios indígenas.

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

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

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

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”.

Los artículos 301 y 303 señalan como facultad exclusiva del Ejecutivo y por su iniciativa, el establecimiento modificación, exoneración o extinción de impuestos, o tasas y contribuciones (por acto normativo de órgano competente) y la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, instrumentada por el Banco Central y la banca pública.

Es en virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República es que el constituyente ha determinado que sea solo él, quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

En este sentido, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que el referido Proyecto de Ley contiene las siguientes características:

- 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 “Proyecto de Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme”, podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: **3)** Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando

los derechos humanos y el **16)** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 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 a las características sociales, culturales y territoriales de la población.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan de Desarrollo para el nuevo Ecuador con los siguientes objetivos:**3)** Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos; y, **9)** Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente y orientado al bienestar social.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

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

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.¹⁷ (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. 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:

¹⁷Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

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; Artículo 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa).	CUMPLE

5.2 La denominación del presente Proyecto de Ley es correcta, toda vez que, pretenden reformar una Ley Orgánica y se lo hace con una norma de la misma categoría.

5.3 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. Por ejemplo: **1)** La palabra Artículo¹⁸ siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra.

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

5.5 En cumplimiento de lo que manda el Artículo 3, letra c del Reglamento de Técnica Legislativa y en concordancia con lo señalado en el Manual de Técnica Legislativa: “si hay una sola disposición, podrá denominarse “única” o simplemente “Disposición”: Artículo Único, Disposición general, Disposición final, entre otras”¹⁹.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

¹⁸ Proyecto de Ley.

¹⁹ Manual de Técnica Legislativa pp. 61

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 número 1 y 136 de la Constitución de la República y los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa concluye que:

- a) Dispone de iniciativa legislativa.
- b) Se debe considerar, los criterios establecidos en el presente Informe;
- c) Se refiere a una sola materia;
- d) Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional;
- e) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- f) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Por lo tanto, se recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme”;
- b) **Unificar** de ser el caso con los proyectos de ley que tengan relación en el marco de la materia, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
- c) **Designar** para su trámite, a la **Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado** quien 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.

F02V03-PRO-GSG-GDC-001

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

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO

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

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

ANEXO 1

EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme”
PROPONENTES	Asambleístas Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira y Rebeca Viviana Veloz Ramírez
FECHA DE PRESENTACIÓN	13 de junio de 2024
MATERIA	PENAL
OBJETIVO DEL PROYECTO	Incluir en el Código Orgánico Integral Penal el derecho a recurrir a través de la regulación del Doble Conforme
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	Con la expresión de motivos, diez considerandos, un artículo y una disposición transitoria se construye la propuesta normativa que tiene como finalidad fortalecer garantías procesales, estipuladas en la Constitución de la República del Ecuador a través de la incorporación del recurso de doble conforme al Código Orgánico Integral Penal. Debido a que el derecho a recurrir es una herramienta fundamental para la protección del debido proceso, defensa justa y la tutela efectiva
CONCLUSIONES	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme”, sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 número 1 y 136 de la Constitución de la República y los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa concluye que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dispone de iniciativa legislativa. b) Se debe considerar, los criterios establecidos en el presente Informe; c) Se refiere a una sola materia; d) Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; e) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y, f) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.
RECOMENDACIONES	<p>Por lo tanto, se recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre Recurso de Doble Conforme”;

F02V03-PRO-GSG-GDC-001

	<p>b) Unificar de ser el caso con los proyectos de ley que tengan relación en el marco de la materia, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,</p> <p>c) Designar para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado quien 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.</p>
--	---

Elaborado por: NFGY