

**F01v03-PRO-GLE-FDL-001**  
**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE**  
**No.- 0384-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 16 de octubre de 2024

**Proponente:** Asambleísta Ana Mercedes Galarza Añazco

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”

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

El día 08 de octubre de 2024 la Asambleísta Ana Mercedes Galarza Añazco remite mediante Oficio Nro. AN-GAAM-2024-0111-M y con Nro. de Trámite 456840, dirigido a la señorita Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Presidenta de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”, 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-2024-4381-M, de fecha 09 de octubre 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 REQUISITOS

#### 3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por el Asambleísta Ana Mercedes Galarza Añazco, con el respaldo de **14** Asambleístas, que corresponde al **10 %** de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde a la Asambleísta Ana Mercedes Galarza Añazco, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### 3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: Penal. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

#### 3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado” contiene: Exposición de motivos, veinte y nueve considerandos, un artículo, una disposición transitoria y una disposición final. Por lo tanto, cumple con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### **3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían**

El Proyecto de Ley en mención, contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### **3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas**

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

### **3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley**

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”, se configura como una norma de carácter ordinaria, sin embargo, al modificar una ley orgánica que se encuentra vigente, su categoría normativa debería ser orgánica. Además, se sugiere adecuar el título de la Propuesta Normativa considerando que según el

Registro Oficial<sup>1</sup> no existe una ley que se llama “COIP”, su nombre correcto es: “Código Orgánico Integral Penal” norma que fue publicada en el Registro Oficial Nro. 180, Suplemento, del 10 de febrero de 2014.

### 3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

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

## IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

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

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma

<sup>1</sup> El Registro Oficial es el órgano de difusión del Estado, adscrito administrativa y financieramente a la Corte Constitucional, como consta en la Disposición Transitoria Décimo Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se encarga de la publicación y difusión de la Ley.

fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad.

En el “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”, el Proponente indica que:

*“(...) En el Ecuador el régimen semiabierto y la prelibertad son dos de los beneficios penitenciarios más buscados por las personas privadas de la libertad para cumplir sus condenas lejos de las rejas, que en muchos de los casos los abogados, beneficiarios, y hasta el mismo sistema penitenciario los confunden.*

**La prelibertad.** *Es un beneficio al que se podía acceder una vez cumplido el 40% de la condena, era un mecanismo óptimo y mucho más garantista de derechos. Aunque ya no está vigente en el COIP, **aún puede ser aplicado si la persona ha sido condenada antes del 2014.** Por eso es que aún hay cientos de presos que intentan a través de sus defensas legales tramitar su prelibertad en el centro penitenciario que los confina.*

**El Régimen Semiabierto.** *Es un beneficio penitenciario actual, para que personas privadas de libertad, puedan cumplir sus penas en libertad, la persona tiene que haber cumplido el 60% de su pena. Además, el centro penitenciario debe reubicar a las personas presas en secciones diferenciadas luego de que comenzó el trámite. Durante ese periodo, la máxima autoridad de la prisión debe adoptar medidas preparatorias necesarias que aseguren su retorno progresivo a la sociedad.*

*Todas las condiciones para que se cumplan estos beneficios, son impuestas por un juez de Garantías Penitenciarias, que tienen la competencia para la sustanciación de derechos y garantías de las personas privadas de libertad (PPL)*

*Hay quienes han sido condenados en 2018 y piensan aún que la prelibertad es posible. En esos casos no lo es. En cambio, deben someterse a procesos más burocráticos para que un juez les conceda el régimen semiabierto.*

*Muchas personas han sido beneficiadas por los recursos de la prelibertad y del Régimen Semiabierto que lamentablemente han dejado las cárceles, incluso el país, sin cumplir los años de sentencia, sin reparar a las víctimas y peor al estado, burlándose de 18 millones de ecuatorianos o en otros casos en poco tiempo salen a disfrutar de la libertad y del dinero que fue obtenido de manera ilícita. (...)*

*En muchos de los casos se confirman la existencia del incumplimiento de la reparación integral en Ecuador, principalmente en la falta de pago de indemnizaciones económicas. Estos incumplimientos tienen efectos significativos en la salud mental y el bienestar emocional de las víctimas, exacerbando su vulnerabilidad y dificultando su proceso de recuperación, afectando a las víctimas de delitos penales. La reparación integral hace referencia a los daños materiales o pecuniarios generados en perjuicio del patrimonio de la víctima, y a los daños de carácter inmaterial. En resumen, es un componente esencial del sistema de justicia penal, pues busca restituir los derechos y la dignidad de las víctimas de delitos. Este derecho trasciende la compensación económica, abarcando también aspectos físicos, psicológicos, sociales y materiales del daño sufrido, daños y perjuicios, así como medidas para prevenir futuras violaciones o incumplimientos similares según lo contemplado en los artículos 11.2; 77, 78 y 78.1 del Código Orgánico Integral Penal. (...)*”

Con la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad<sup>2</sup>.

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como 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, este permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. “54. (...) *la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)*”.<sup>3</sup>

Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia No 54-17-IN/22 insiste en que uno de los requisitos es la competencia de las autoridades **y otro la claridad**, resolución constitucional que en su parte pertinente expresa:

---

<sup>2</sup> Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, Quito, diciembre 2014, pág. 5.

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

*[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**”<sup>4</sup>.

Motivo por el cual, es necesario realizar las siguientes puntualizaciones constitucionales y doctrinarias respecto al REGIMEN SEMIABIERTO.

### **Constitución de la República del Ecuador**

El Proyecto de Ley, pretende establecer un marco de reformas hacia la reparación integral a las víctimas y al Estado respecto al régimen semiabierto, como proceso de rehabilitación social de la o del sentenciado con una libertad ambulatoria, reparación a la víctima y bajo las condiciones establecidas por juez competente, motivo por el cual es necesario que la reforma penal sea compatible con la Constitución de la República del Ecuador, entre aquellos con los principios determinados en los números 4 y 9 del Artículo 11 de la CRE, que establece: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales. (...) 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. (...)”; con el número 4 del Artículo 66 ibidem que establece: “(...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (...)”; en conjunción con los derechos de protección del Artículo 76, que establece: “(...) 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: (...) 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de

---

<sup>4</sup> Sentencia Constitucional N ° 54-17-IN/22 párrafo 53.

las partes. (...) 3. (...) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (...) 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza. (...)” (Lo subrayado me pertenece).

El proyecto de Ley en análisis que reforma al régimen semiabierto bajo la condición de reparación a la víctima, al Estado y bajo las condiciones dispuestas por la autoridad competente, no vulnera las disposiciones constitucionales antes citadas.

La propuesta normativa también tendría correspondencia con lo dispuesto en los siguientes Artículos de la Constitución: Artículo 82, que establece: “(...) El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. (...), con el procedimiento legislativo previsto en el Artículo 120 número 6, que establece: “(...) La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: (...) 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.”; que va concomitante con los principios de la administración de justicia con la supremacía constitucional y los principios que indican el Artículo 167, que establece: “(...) La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.(...)” con el Artículo 424, que establece: “(...) La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. (...)” (lo subrayado me pertenece).

El proyecto de ley con su disposición reformativa pretende incluir un precepto claro para que se aplique un régimen semiabierto, esto es la reparación a la víctima y al Estado, evitando se comentan arbitrariedades en su aplicación por los operadores de justicia, reforma que fortalece el derecho a la seguridad jurídica y asegura la reparación integral a las víctimas del ilícito penal.

El proyecto de ley con exposición de motivos, veinte y nueve considerandos, un artículo, una disposición transitoria y una disposición final, persigue los siguientes objetivos: **i)** Mejorar el sistema normativo y judicial con la reforma al Régimen Semiabierto en el ámbito penal; **ii)** Restituir los derechos y la dignidad de las

víctimas; y, **iii)** Garantizar la reparación integral a las víctimas y al estado, como requisito indispensable, para que el privado de la libertad pueda acogerse al régimen semiabierto.

De los argumentos técnico jurídicos expuestos en el Proyecto de Ley, sus objetivos y propuesta de reforma contrastada con las disposiciones constitucionales, se puede establecer que guardan relación jurídica constitucional, sin que exista incompatibilidad jurídica con el ordenamiento actual en el Ecuador.

#### **4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio**

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley **NO** refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, **NO** afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

#### **4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes**

El “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”, **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 Constitución de la República del Ecuador.

#### **4.4 Impacto de género de las normas sugeridas**

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y

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

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”, se concluye que, **NO** contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la CRE.

#### **4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades**

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo **NO** constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido **NO** establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Como tampoco genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

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

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

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

En relación con los informes técnicos no vinculantes de los proyectos de ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que "(...) el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: (...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.". Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal, Tributaria de competencia exclusiva del Ejecutivo.

En este sentido, y sobre la base del análisis realizado de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, se determina que el "Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado":

- **NO** se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- **NO** se identifica incremento del gasto público.

#### **4.8 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el "Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado", podría estar relacionado con los siguientes **Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con el Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia**

para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el **Plan Nacional de Desarrollo** es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el **Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025** con los siguientes objetivos: **Objetivo 3:** Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos.

## 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.<sup>5</sup> (Énfasis añadido)

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

---

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

que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

**5.1.** Se recomienda que en el marco de lo dispuesto en el Artículo 28 y subsiguientes del Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL 2019-2021-419 de 18 de febrero de 2021, respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sindéresis. Por ejemplo: La palabra “Artículo”<sup>6</sup> siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra.

**5.2.** Se recomienda mejorar los **SUBTÍTULOS** como Exposición de Motivos, Considerandos y las Disposiciones del Proyecto de Ley en su estructura que debe estar debidamente centrada y alineada para su tratamiento, conforme lo establecen los artículos 12, 22 y 28 del Reglamento de Técnica Legislativa y 56 de la Ley de la Función Legislativa.

**5.3.** Se recomienda mejorar en el **TÍTULO** del Proyecto de Ley la categoría normativa y redacción que tiene el cuerpo normativo con su reforma, puesto que se presenta como “ordinaria” cuando lo correcto sería “orgánica”, que menciona en su texto como “Proyecto de Ley Reformatorio al Código Orgánico Integral Penal” cuando lo correcto sería “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal”, conforme lo establecen los artículos 11 y 28 del Reglamento de Técnica Legislativa y 56 de la Ley de la Función Legislativa.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado” sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se

---

<sup>6</sup> Proyecto de Ley, pp.7.

derogarían o se reformarían.

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

1. **Considerar** los criterios y análisis establecidos en el presente Informe.
2. **Calificar** el “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”.
3. **Unificar** con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; entre aquellos los siguientes:
  - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal para la Eficiencia Administrativa y la Responsabilidad por Omisión presentado por el asambleísta Johnny Alfredo Lavayen Tamayo, y calificado mediante Resolución CAL-HKK-2023-2025-0447, de 16 de septiembre del 2024.
  - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal, para Afrontar la Situación Delictiva del País presentado por el asambleísta Edgar Geovanny Benítez Calva, y calificado mediante Resolución CAL-HKK-2023-2025-0411, de 16 de septiembre del 2024.
  - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal - Maltrato Animal presentado por el asambleísta Paúl Fernando Buestan Carabajo, y calificado mediante Resolución CAL-HKK-2023-2025-0352, de 18 de julio del 2024.
  - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal - Ataques con Ácido presentado por el asambleísta Paúl Fernando Buestan Carabajo, y calificado mediante Resolución CAL-HKK-2023-2025-0355, de 18 de julio del 2024.
  - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal sobre el Recurso de Doble Conforme presentado por los asambleístas Fernando Cedeño y Viviana Veloz, y calificado mediante Resolución CAL-HKK-2023-2025-0373, de 26 de julio del 2024.
4. **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 COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”.

Atentamente,

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

<b>Elaborado por:</b>	David Moya Q.
<b>Análisis económico:</b>	Andrés Moyon y Raúl Banchón

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

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	“Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”
<b>PROPONENTE</b>	Asambleísta Ana Mercedes Galarza Añazco
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN</b>	08 de octubre de 2024
<b>MATERIA</b>	Penal
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO</b>	El Proyecto de Ley con exposición de motivos, veinte y nueve considerandos, un artículo, una disposición transitoria y una disposición final, persigue los siguientes objetivos: <b>i)</b> Mejorar el sistema normativo y judicial con la reforma al Régimen Semiabierto en el ámbito penal; <b>ii)</b> Restituir los derechos y la dignidad de las víctimas; y, <b>iii)</b> Garantizar la reparación integral a las víctimas y al estado, como requisito indispensable para que, el privado de la libertad pueda acogerse al régimen semiabierto.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>	<p>En el “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”, el Proponente indica que:</p> <p><i>“(...) En el Ecuador el régimen semiabierto y la prelibertad son dos de los beneficios penitenciarios más buscados por las personas privadas de la libertad para cumplir sus condenas lejos de las rejas, que en muchos de los casos los abogados, beneficiarios, y hasta el mismo sistema penitenciario los confunden.</i></p> <p><b>La prelibertad.</b> Es un beneficio al que se podía acceder una vez cumplido el 40% de la condena, era un mecanismo óptimo y mucho más garantista de derechos. Aunque ya no está vigente en el COIP, <b>aún puede ser aplicado si la persona ha sido condenada antes del 2014.</b> Por eso es que aún hay cientos de presos que intentan a través de sus defensas legales tramitar su prelibertad en el centro penitenciario que los confina.</p> <p><b>El Régimen Semiabierto.</b> Es un beneficio penitenciario actual, para que personas privadas de libertad, puedan cumplir sus penas en libertad, la persona tiene que haber cumplido el 60% de su pena. Además, el centro penitenciario debe reubicar a las personas presas en secciones diferenciadas luego de que comenzó el trámite. Durante ese periodo, la máxima autoridad de la prisión debe adoptar medidas preparatorias necesarias que aseguren su retorno progresivo a la sociedad.</p> <p>Todas las condiciones para que se cumplan estos beneficios, son impuestas por un juez de Garantías Penitenciarias, que tienen la competencia para la sustanciación de derechos y garantías de las personas privadas de libertad (PPL)</p> <p>Hay quienes han sido condenados en 2018 y piensan aún que la prelibertad es posible. En esos casos no lo es. En cambio, deben someterse a procesos más burocráticos para que un juez les conceda</p>

	<p>el régimen semiabierto.</p> <p><i>Muchas personas han sido beneficiadas por los recursos de la prelibertad y del Régimen Semiabierto que lamentablemente han dejado las cárceles, incluso el país, sin cumplir los años de sentencia, sin reparar a las víctimas y peor al estado, burlándose de 18 millones de ecuatorianos o en otros casos en poco tiempo salen a disfrutar de la libertad y del dinero que fue obtenido de manera ilícita. (...)</i></p> <p><i>En muchos de los casos se confirman la existencia del incumplimiento de la reparación integral en Ecuador, principalmente en la falta de pago de indemnizaciones económicas. Estos incumplimientos tienen efectos significativos en la salud mental y el bienestar emocional de las víctimas, exacerbando su vulnerabilidad y dificultando su proceso de recuperación, afectando a las víctimas de delitos penales La reparación integral hace referencia a los daños materiales o pecuniarios generados en perjuicio del patrimonio de la víctima, y a los daños de carácter inmateral. En resumen, es un componente esencial del sistema de justicia penal, pues busca restituir los derechos y la dignidad de las víctimas de delitos. Este derecho trasciende la compensación económica, abarcando también aspectos físicos, psicológicos, sociales y materiales del daño sufrido, daños y perjuicios, así como medidas para prevenir futuras violaciones o incumplimientos similares según lo contemplado en los artículos 11.2; 77, 78 y 78.1 del Código Orgánico Integral Penal. (...)</i></p>
<p><b>CONCLUSIONES</b></p>	<p>El “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado” sujeto a análisis, <b>CUMPLE</b> con los requisitos establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución 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"> <li>a) Dispone de iniciativa legislativa;</li> <li>b) Se refiere a una sola materia;</li> <li>c) Está presentado a la Presidenta de la Asamblea Nacional;</li> <li>d) Tiene exposición de motivos, considerandos, articulado, disposición; y,</li> <li>e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</li> </ul>
<p><b>RECOMENDACIONES</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>a) Considerar</b> los criterios establecidos en el presente Informe;</li> <li><b>b) Calificar</b> el “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”;</li> <li><b>c) Unificar</b> los proyectos de ley que han sido presentados hasta la presente fecha, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que se encuentran en trámite en la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado; y,</li> <li><b>d) Designar</b> para su trámite a la <b>Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado</b>, 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.</li> </ul>

## ANEXO 2

### “Proyecto de Ley Reformatoria al COIP, Respecto a Obtención de Prelibertad o Régimen Semiabierto Cumpliendo con la Reparación Integral de Víctimas y al Estado”

**Proponente:** Asambleísta Ana Mercedes Galarza Añazco

El precitado Proyecto de Ley modifica la Ley del Código Orgánico Integral Penal. Los artículos que son objeto de la Propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Art. 698 .-</b> Régimen semiabierto.- Es el proceso de rehabilitación social de la o del sentenciado que cumple con los requisitos y normas del sistema progresivo para desarrollar su actividad fuera del centro de ejecución de penas de manera controlada por el Organismo Técnico.</p> <p>La o el juez de Garantías Penitenciarias dispondrá el uso del dispositivo de vigilancia electrónica.</p> <p>Se realizarán actividades de inserción familiar, laboral, social y comunitaria.</p> <p>Para acceder a este régimen se requiere el cumplimiento de por menos el 60 % de la pena impuesta.</p> <p>En el caso de incumplimiento injustificado de los mecanismos de control por parte del beneficiario de este régimen, sin causa de justificación suficiente y probada, la o el juez de Garantías Penitenciarias revocará el beneficio y declarará a la persona privada de libertad, en condición de prófuga.</p> <p>No podrán acceder a este régimen las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por: asesinato; femicidio; sicariato; delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte; robo con consecuencia de muerte; delitos contra la integridad sexual y reproductiva; trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar; cohecho; concusión; tráfico de influencias; oferta de realizar tráfico de influencias; peculado; enriquecimiento ilícito; testaferrismo; obstrucción de la justicia; revelación de identidad de agente encubierto, informante, testigo, persona protegida o funcionario judicial protegido; sobrepagos en contratación pública; actos de corrupción en el sector privado; lavado de activos; enriquecimiento privado no justificado; delitos de</p>	<p>Artículo 1.- Refórmese el último inciso del artículo 698 referente al Régimen semiabierto, por el siguiente texto:</p> <p>No podrán acceder a este régimen las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por: asesinato; femicidio; sicariato; delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte; robo con consecuencia de muerte; delitos contra la integridad sexual y reproductiva; trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar; cohecho; concusión; tráfico de influencias; oferta de realizar tráfico de influencias; peculado; enriquecimiento ilícito; testaferrismo; obstrucción de la justicia; revelación de identidad de agente encubierto, informante, testigo, persona protegida o funcionario judicial protegido; sobrepagos en contratación pública; actos de corrupción en el sector privado; lavado de activos; enriquecimiento privado no justificado; delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala; producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; terrorismo y su financiación; delincuencia organizada; abigeato con resultado de muerte; graves violaciones a los derechos humanos; delitos contra el derecho internacional humanitario; reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos; secuestro extorsivo; actividad ilícita de recursos mineros; armas de fuego, municiones y explosivos prohibidos o no autorizados; tenencia y porte no autorizado de armas, extorsión, <b>y aquellos privados de libertad que no hayan cancelado la reparación integral a las víctimas y al Estado, que fue dictada en sentencia por la autoridad competente.</b></p>

<p>tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala; producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; terrorismo y su financiación; delincuencia organizada; abigeato con resultado de muerte; graves violaciones a los derechos humanos; delitos contra el derecho internacional humanitario; reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos; secuestro extorsivo; actividad ilícita de recursos mineros; armas de fuego, municiones y explosivos prohibidos o no autorizados; tenencia y porte no autorizado de armas, y extorsión.</p>	
	<p><b>DISPOSICION TRANSITORIA ÚNICA</b></p> <p>En el plazo de 90 días, contados a partir de la fecha de la aprobación de la presente ley, se dispondrá a la Función Judicial realice las regulaciones necesarias para que tenga plena vigencia la reforma de ley.</p>
	<p><b>DISPOSICION FINAL</b></p> <p>Esta ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial</p>

**Elaborado por:** DAMQ