

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 013-INV-CGUTL-AN-2025**

Quito, D.M., 8 de julio de 2025

Proponente: Asambleísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez

Nombre del Proyecto: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA UNA JUSTICIA ESPECIALIZADA A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL QUE REFORMA EL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

El 26 de junio de 2025, la asambleísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez, remite mediante Oficio Nro.001-AN-RVVR-2025, con trámite número 467955, al magister Niels Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que reforma el Código Orgánico de la Función Judicial. Adjunto al Proyecto de Ley, se incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-2938-M, de fecha 04 julio de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

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

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la asambleísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez, con el respaldo de ocho asambleístas, que corresponde al 05 % de los miembros de la Asamblea Nacional, por lo 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.

Sin embargo, la iniciativa legislativa, no solo se refiere al número de firmas de respaldo al Proyecto de Ley, sino que debe corresponderles a los proponentes en función de su objetivo y naturaleza jurídica. Con este propósito, la Norma Constitucional, en su Artículo 134 determina el ámbito personal de las iniciativas legislativas y en sus artículos 135 y 301 establece la exclusividad de la iniciativa para la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes términos:

“Art. 135.- 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.

Art. 301.-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.”

De manera que los proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país, son de competencia e iniciativa exclusiva de la Función Ejecutiva y del Presidente de la República. En función de estas disposiciones constitucionales corresponde entonces analizar que el presente Proyecto de Ley cumpla con esa disposición constitucional.

Entonces, es necesario tener presente que el gasto público se entiende como la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, representado por el Gobierno a través del Ejecutivo, emplea para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo cuyos rubros están definidos en el Presupuesto General del Estado aprobados por la Asamblea Nacional.

Por su parte, el incremento del gasto público, significa una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado, que podría hacer que los objetivos del Plan

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

La facultad de presentar proyectos de ley en este sentido, no le corresponde a la Asambleísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez, en razón de que el proyecto que nos ocupa, aumenta el gasto público. Su propuesta contempla crear unidades judiciales y fiscales especializadas en delitos contra la integridad sexual y reproductiva en todos los cantones del país, sin establecer el origen del presupuesto que financiaría dichas creaciones; lo que compromete directamente recursos públicos sin planificación previa, contrario a lo que dispone el Artículo 287 de la Constitución de la República del Ecuador, lo que crea un riesgo e impacto fiscal, que puede ser identificado como un posible aumento del gasto público y un riesgo fiscal contingente, por lo que, no es afín con lo establecido en el Artículo 135 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 Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que reforma el Código Orgánico de la Función Judicial, se refiere a una sola materia: ya que pretende crear juzgados especializados en delitos contra la integridad sexual y reproductiva, lo que determina que la materia es **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 Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que reforma el Código Orgánico de la Función Judicial, contiene: exposición de motivos; diez considerandos; tres artículos reformativos; tres disposiciones generales; 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 Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que reforma el Código Orgánico de la Función Judicial, constituye una norma de carácter orgánica que reforma una norma Orgánica. Por lo tanto, la categoría normativa esta adecuadamente propuesta; además que está en lo que determina el numeral 1 del artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez	NO CUMPLE Artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE

Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	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

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 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.

A fin de comprender la intención de la Propuesta Normativa, resulta importante ejecutar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme lo ha precisado la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma propuesta.

El Proyecto de Ley Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que Reforma el Código Orgánico de la Función Judicial, propone en sus tres artículos crear juzgados especializados en delitos contra la integridad sexual y reproductiva; esta creación implicaría gestionar: estructura organizacional, delimitando el número de judicaturas especializadas para cubrir en cada cantón del país para dar atención, implica además levantar el proceso que se va a desarrollar

para tener fundamento de levantar perfiles de los cargos y el número de puestos que van a ser ocupados, y el presupuesto que implica pagar en nómina la ocupación de dichos puestos; luego de tener esta información, se debe establecer el correspondiente proceso de selección a nivel nacional para elegir a los ocupantes de estos nuevos juzgados que pretenden ser creados; sin descuidar las facilidades estructurales, tecnológicas y materiales de oficina; este proceso genera un incremento e impacto en el presupuesto general del Estado, lo cual, la Constitución delimita como facultad exclusiva del Presidente de la República.

El Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), en el artículo 232 establece textualmente lo siguiente:

“Competencia de las juezas y los jueces especializados de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar e infracciones contra la integridad sexual y reproductiva.- En cada cantón, tomando en cuenta criterios de densidad poblacional, prevalencia y gravedad de la violencia, funcionará el número de juezas y jueces de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar e infracciones contra la integridad sexual y reproductiva que establezca el Consejo de la Judicatura, con la determinación de la localidad de su residencia y de la circunscripción territorial en la que tengan competencia.

El Consejo de la Judicatura fortalecerá las oficinas técnicas, con profesionales en medicina, psicología, trabajo social; para garantizar la intervención integral.”

Luego indica:

“Los jueces y las juezas especializados en violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar e infracciones contra la integridad sexual y reproductiva serán competentes para:

...

2. Conocer y sustanciar los delitos que atenten a la integridad sexual y reproductiva;...”

Al final del artículo consta:

“En las circunscripciones territoriales donde no existan unidades judiciales especializadas de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, estas competencias serán asumidas por los jueces y juezas de garantías penales, según lo determine el Consejo de la Judicatura.”

El número 2 del artículo 232 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) ya regula la sustanciación de los delitos contra la integridad sexual y reproductiva. Por tanto, no se trata de una norma inexistente o de nueva creación, sino de una

disposición ya dictada en cumplimiento de acuerdos internacionales y del mandato constitucional previsto en el artículo 81.

“La ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección. Se nombrarán fiscales y defensoras o defensores especializados para el tratamiento de estas causas, de acuerdo con la ley.”

La Corte Constitucional en sentencia No. 3107-21-EP/25, de la Jueza ponente Karla Andrade Quevedo, de fecha 30 de enero de 2025, en la parte pertinente dice: “37. Con base en la normativa antes descrita, resulta razonable concluir que existe una justicia especializada con enfoque de género que es la encargada de resolver las causas relativas a la violencia contra la mujer.”

Es decir que ya la constitución ha sido cumplida en su requerimiento de creación de procesos especiales expeditos para juzgar este tipo de delitos de integridad sexual y reproductiva, la interrogante que nos plantea el proyecto de análisis sería si es suficiente con lo que tenemos y si se debe dar paso a la creación de nuevos estamentos jurídicos donde se juzguen exclusivamente delitos que hoy en día son juzgados en una judicatura ya especializada. La creación de juzgados con subespecialidad puede ser una opción válida, pero debe ser cumplimentada con la creación de fiscalías que también tengan subespecialidad y de paso de agentes de investigación con los mismos lineamientos, además de que se dé cumplimiento a lo que establece el artículo 66 número 3 literal b) de la Constitución de la República del Ecuador que prescribe:

“El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.”

Podemos colegir que la mera creación de juzgados *per sé* no es la única solución y que es un problema que el Estado en su conjunto debe solucionar; pero primero debe cumplir con la responsabilidad de que las normas que se encuentren vigentes sean cumplidas a cabalidad para que los delitos que afectan a los bienes jurídicos que se pretende proteger no sean afectados.

La seguridad jurídica que nuestra Constitución nos obliga a respetar, señala expresamente en su artículo 135, 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.” Como se ha evidenciado en el análisis del presente proyecto, en base al

informe económico, se evidencia que se identifica posible incremento del gasto público.

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 ésta, 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.

No obstante, se sugiere el uso de lenguaje inclusivo en el desarrollo del texto normativo.

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 Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que reforma el Código Orgánico de la Función Judicial, como Norma Propuesta no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no generaría posible afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del Proyecto de Ley Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que reforma el Código Orgánico de la

Función Judicial, se concluye que no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades. Del análisis de la Propuesta normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido tampoco establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Tampoco genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

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

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

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

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 y Tributaria de competencia exclusiva del Ejecutivo.

El presente proyecto de ley plantea reformas al Código Orgánico de la Función Judicial con el fin de establecer un modelo especializado de administración de justicia y fiscalía para el conocimiento de delitos contra la integridad sexual y

reproductiva, mediante la creación de unidades judiciales y fiscales especializadas, con competencias determinadas, en el marco de una estructura jurisdiccional diferenciada. Desde un enfoque técnico, si bien el objetivo de garantizar mayor acceso a la justicia y atención especializada para víctimas de violencia sexual es legítimo y necesario, es indispensable analizar los alcances operativos, normativos y presupuestarios que se derivan de su aplicación.

El Artículo 2 del proyecto de ley introduce un nuevo párrafo que crea de forma expresa unidades judiciales especializadas en todos los cantones del país, señalando que “en cada cantón funcionará una Unidad Judicial Especializada en Delitos Contra la Integridad Sexual y Reproductiva”, lo que se configura como un mandato legal de ejecución obligatoria para el Consejo de la Judicatura, con independencia de los criterios técnicos que este órgano debe considerar en materia de planificación judicial. En consecuencia, esta disposición constituye una determinación directa que conlleva una obligación presupuestaria inmediata, pues obliga a implementar una estructura institucional en cada cantón sin distinguir entre realidad poblacional, demanda jurisdiccional, ni condiciones territoriales, lo cual podría generar efectos en la planificación del sistema de justicia y comprometer la ejecución del Presupuesto General del Estado.

El Artículo 287 de la Constitución establece con claridad que no se podrá establecer obligación financiera alguna que afecte al Presupuesto General del Estado si no se determina previamente su fuente de financiamiento permanente. En este sentido, la redacción actual del proyecto configura una disposición que podría afectar directamente al gasto público, ya que la creación de cada nueva unidad judicial implica no solo el nombramiento de jueces y juezas, sino también la incorporación de personal auxiliar, infraestructura, tecnología, seguridad, formación inicial y gastos operativos recurrentes. Si bien el texto no detalla una asignación presupuestaria específica, la obligatoriedad contenida en su formulación implica que se están generando compromisos financieros sin respaldo ni planificación fiscal definida.

Ahora bien, el proyecto incluye en sus disposiciones generales algunas referencias al uso de vacantes existentes y a la reasignación de competencias, lo cual evidencia una intención de minimizar el impacto presupuestario. Sin embargo, es necesario puntualizar que dichas referencias no tienen efecto limitativo sobre la obligación general de creación contenida en el Artículo 2 de la propuesta normativa. Desde una interpretación sistemática, el contenido de la disposición que obliga a establecer estas unidades en cada cantón prima sobre los matices de ejecución técnica posterior, ya que no existe una condicionalidad explícita que someta dicha creación al resultado de los análisis de carga procesal, ni a la atribución establecida en el Artículo 264, numeral 8, literal a) del Código Orgánico de la Función Judicial. Por lo expuesto, la creación de órganos jurisdiccionales no puede estar sujeta a un mandato legislativo generalizado, sino a criterios de eficiencia, racionalidad operativa y sostenibilidad fiscal.

Desde una perspectiva operativa, también debe considerarse que la especialización judicial, además del nombramiento de jueces y fiscales, requiere contar con equipos interdisciplinarios, sistemas de derivación, capacitación especializada, articulación con las redes de atención a víctimas, y gestión coordinada con la Defensoría Pública, la Policía Nacional y los servicios de salud. Por tanto, la sola mención a la creación de una unidad judicial o fiscal debe estar acompañada de una estrategia institucional integral, que no puede imponerse desde una norma general sin coordinación interinstitucional ni definición presupuestaria.

Basado en las remuneraciones oficiales reportadas en mayo de 2025 en los portales de transparencia del Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado, la implementación de una unidad judicial especializada, conforme al modelo previsto en el proyecto de ley, implica un costo anual mínimo de \$90.696,00, correspondiente a remuneraciones de una jueza o juez (\$4.164,00), un secretario judicial (\$2.308,00) y un ayudante judicial (\$1.086,00). A su vez, la fiscalía especializada proyectada requiere al menos un agente fiscal (\$4.164,00), un secretario de fiscalía (\$2.034,00) y un asistente de fiscalía (\$1.212,00), con un costo total aproximado de \$88.920,00 anuales. En conjunto, cada cantón que priorice la creación de estas unidades judiciales con ambas estructuras tendría un costo operativo base de \$179.616,00 por año, sin incluir infraestructura, equipamiento ni personal técnico interdisciplinario como el previsto en la disposición general primera del proyecto.

Finalmente, debe recordarse que el Artículo 264, numeral 8, literal a) del Código Orgánico de la Función Judicial faculta al Pleno del Consejo de la Judicatura a crear, modificar o suprimir juzgados y tribunales con base en necesidades del servicio y previo informe técnico. Este artículo establece claramente el procedimiento institucional para la expansión del sistema de justicia, que debe respetarse como una garantía de uso racional del presupuesto y de planificación técnica basada en evidencia. Cualquier reforma legal que implique la creación de órganos judiciales debe reconocer estas competencias institucionales como condición habilitante, sin establecer obligaciones automáticas que comprometan los principios de legalidad, eficiencia y sostenibilidad.

El Proyecto de Ley propuesto incorpora un mandato legal para crear unidades judiciales y fiscales especializadas en delitos contra la integridad sexual y reproductiva en todos los cantones del país, sin establecer una fuente de financiamiento permanente ni condicionar su implementación a criterios técnicos y presupuestarios. Aunque reconoce la posibilidad de usar vacantes o reasignar competencias, mantiene una disposición imperativa que compromete directamente recursos públicos sin planificación previa, lo cual contraviene el Artículo 287 de la Constitución.

En virtud de lo anterior, el contenido del proyecto debe ser revisado para que su aplicación se sujete a la competencia del Consejo de la Judicatura y de la Fiscalía General del Estado, al análisis de carga procesal, disponibilidad presupuestaria y mecanismos de planificación institucional, garantizando así su sostenibilidad

operativa y jurídica, sin desnaturalizar el modelo de gestión de la Función Judicial ni generar obligaciones fiscales adicionales y recurrentes.

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

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- Si se identifica posible incremento del gasto público.

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

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

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según los proponentes, es reformar el Código Orgánico de la Función Judicial, para que existan Juezas y Jueces especializados en delitos contra la integridad sexual y reproductiva. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con el siguiente Objetivo de Desarrollo Sostenible Agenda 2030, 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 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 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 encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.¹ (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:

- Se recomienda adecuar la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- En redacción de los Considerandos se recomienda adecuarlos conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- Se recomienda en el título del proyecto hacer el siguiente cambio:
Dice: ...*“Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual”*..., podría decir: “...Justicia Especializada para Víctimas” o “Justicia Especializada en favor de las Víctimas”.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Proyecto de Ley Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que Reforma el Código Orgánico de la Función Judicial sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que serían parte de la nueva Ley.

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

Sin embargo y sobre la base del análisis realizado, de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, se determina que en el Proyecto de Ley Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que Reforma el Código Orgánico de la Función Judicial, se identifica un posible incremento del gasto público.

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

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe; y,
- b) **No Calificar** el Proyecto de Ley Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que Reforma el Código Orgánico de la Función Judicial.

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 ORGÁNICA PARA UNA JUSTICIA ESPECIALIZADA A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL QUE REFORMA EL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.

Atentamente,



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



Elaborado por: Mgtr. Jaime Chamorro Hidalgo

Informe Económico:	Econ. Andrés Moyón
Revisión de composición formal del documento:	Mgtr. Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	"Proyecto de Ley Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que reforma el Código Orgánico de la Función Judicial"
PROPONENTE	Asambleísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez
FECHA DE PRESENTACIÓN	26 de junio de 2025
MATERIA	PENAL
OBJETIVO DEL PROYECTO	Reforma el Código Orgánico de la Función Judicial para crear: juzgados especializados en delitos contra la integridad sexual y reproductiva en todos los cantones del país.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: exposición de motivos; diez considerandos; tres artículos reformativos; tres disposiciones generales; y, una disposición final.</p> <p>El Proyecto de Ley pretende en sus tres artículos crear juzgados especializados en delitos contra la integridad sexual y reproductiva con las siguientes funciones: 1. Conocer y sustanciar los delitos que atenten contra la integridad sexual y reproductiva; 2. Dictar las medidas cautelares y de protección. Realizar el control judicial a través de la ratificación, modificación o revocatoria de las medidas administrativas inmediatas de protección; 3. De conformidad con la ley penal, cuando se apliquen medidas de protección para las víctimas de violencia sexual; 4. Garantizar los derechos de la persona procesada y de la víctima durante las etapas procesales, conforme con las facultades y deberes que le otorga la ley; 5. Ordenar y practicar los actos probatorios urgentes que requieran autorización; 6. Sustanciar y resolver el procedimiento de ejercicio privado de la acción penal para el delito de estupro, conforme lo determina la ley; y, 7. Ejercer las demás atribuciones que establezca la Ley.</p>
CONCLUSIONES	El "Proyecto de Ley Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que reforma el Código Orgánico de la Función Judicial" 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. Sin embargo y sobre la base del análisis realizado, de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, se determina que en el "Proyecto de Ley Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que reforma el Código Orgánico de la Función Judicial" se identifica posible incremento del gasto público.
RECOMENDACIONES	<p>a) Considerar, los criterios establecidos en el presente Informe;</p> <p>b) No Calificar, el "Proyecto de Ley Orgánica para una Justicia Especializada a Víctimas de Violencia Sexual que reforma el Código Orgánico de la Función Judicial.</p>

Elaborado por: JGCHH



ANEXO 2

“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA UNA JUSTICIA ESPECIALIZADA A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL QUE REFORMA EL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL”

Proponente: Asambleaísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez

El precitado Proyecto de Ley modifica varios artículos del Código Orgánico de la Función Judicial. 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>Art. 232.- Competencia de las juezas y los jueces especializados de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar e infracciones contra la integridad sexual y reproductiva.- En cada cantón, tomando en cuenta criterios de densidad poblacional, prevalencia y gravedad de la violencia, funcionará el número de juezas y jueces de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar e infracciones contra la integridad sexual y reproductiva que establezca el Consejo de la Judicatura, con la determinación de la localidad de su residencia y de la circunscripción territorial en la que tengan competencia.</p> <p>El Consejo de la Judicatura fortalecerá las oficinas técnicas, con profesionales en medicina, psicología, trabajo social; para garantizar la intervención integral.</p> <p>Los jueces y las juezas especializados en violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar e infracciones contra la integridad sexual y reproductiva serán competentes para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer y sustanciar los delitos de femicidio y de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar; 2. Conocer y sustanciar los delitos que atenten a la integridad sexual y reproductiva; 	<p>Artículo 1.- Suprimir el numeral 2 del artículo 232 del Código Orgánico de la Función Judicial y remunerar numerales.</p>

3. Conocer, sustanciar y resolver las contravenciones de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar;
4. Dictar las medidas cautelares y de protección. Realizar el control judicial a través de la ratificación, modificación o revocatoria de las medidas administrativas inmediatas de protección;
5. De conformidad con la ley penal, cuando se apliquen medidas de protección para las víctimas de violencia, simultáneamente la o el juzgador fijará una pensión que le permita la subsistencia. En caso de incumplimiento la o el juez procederá de conformidad con la ley-penal;
6. Garantizar los derechos de la persona procesada y de la víctima durante las etapas procesales, conforme con las facultades y deberes que le otorga la ley;
7. Ordenar y practicar los actos probatorios urgentes que requieran autorización;
8. Aplicar el procedimiento expedito para la contravención contra la mujer o miembros del núcleo familiar;
9. Aplicar el procedimiento unificado, especial y expedito para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, en los casos que corresponda;
10. Sustanciar y resolver los procedimientos abreviados cuando la ley lo permita;
11. Sustanciar y resolver el procedimiento de ejercicio privado de la acción penal para el delito de estupro, conforme lo determine la ley; y,
12. Ejercer las demás atribuciones que establezca la Ley.

En las circunscripciones territoriales donde no existan unidades judiciales especializadas de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, estas competencias serán asumidas por los jueces y juezas de garantías penales,

<p>según lo determine el Consejo de la Judicatura.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA</p>	
	<p>Artículo 2.- Agregar el siguiente párrafo a continuación del párrafo VI del Código Orgánico de la Función Judicial:</p> <p>“PARÁGRAFO VI.1</p> <p>JUEZAS Y JUECES ESPECIALIZADOS EN DELITOS CONTRA LA INTEGRIDAD SEXUAL Y REPRODUCTIVA</p> <p>Artículo 232.1.- Competencia de las juezas y los jueces especializados en delitos contra la integridad sexual y reproductiva.- En cada cantón funcionará una Unidad Judicial Especializada en Delitos Contra la Integridad Sexual y Reproductiva y contará con el número de juezas y jueces especializados en delitos contra la integridad sexual y reproductiva que establezca el Consejo en la Judicatura, con la terminación de la localidad de su residencia y de la circunscripción territorial en la que tengan competencia.</p> <p>Las juezas y los jueces especializados en delitos contra la integridad sexual y reproductiva serán competentes para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer y sustanciar los delitos que atenten contra la integridad sexual y reproductiva; 2. Dictar las medidas cautelares y de protección. Realizar el control

	<p>judicial a través de la ratificación, modificación o revocatoria de las medidas administrativas inmediatas de protección;</p> <p>3. De conformidad con la ley penal, cuando se apliquen medidas de protección para las víctimas de violencia sexual;</p> <p>4. Garantizar los derechos de la persona procesada y de la víctima durante las etapas procesales, conforme con las facultades y deberes que le otorga la ley;</p> <p>5. Ordenar y practicar los actos probatorios urgentes que requieran autorización;</p> <p>6. Sustanciar y resolver el procedimiento de ejercicio privado de la acción penal para el delito de estupro, conforme lo determina la ley; y,</p> <p>7. Ejercer las demás atribuciones que establezca la Ley.</p> <p>En las circunscripciones territoriales donde no existan unidades judiciales especializadas de violencia sexual, estas competencias serán asumidas por los jueces y juezas de garantías penales, según lo determine el Consejo de la Judicatura.</p>
	<p>Artículo 3.- Agregar las siguientes disposiciones generales en el Código Orgánico de la Función Judicial:</p> <p>DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>PRIMERA. - En delitos contra la integridad sexual y reproductiva el Consejo de la Judicatura fortalecerá</p>

	<p>las oficinas técnicas, con profesionales en medicina, psicología, trabajo social; para garantizar la intervención integral.</p> <p>SEGUNDA. - El Consejo de la Judicatura realizará la evaluación de la carga procesal de los jueces para determinar las unidades judiciales de delitos contra la integridad sexual y reproductiva que se deberán implementar, para lo cual llenará las vacantes existentes con las que estén pendientes de cubrirse en la Función Judicial, así como reasignará la competencia entre los jueces de primer nivel existentes.</p> <p>TERCERA. – La Fiscalía General del Estado, en el marco de sus competencias, implementará Fiscalías de delitos contra la integridad sexual y reproductiva, quienes serán competentes para investigar los actos relacionados con delitos contra la integridad sexual y reproductiva. Estas fiscalías se llenarán de conformidad a las vacantes existentes en Fiscalía, así como se reasignará dicha competencia entre los actuales fiscales, dependiendo de su carga procesal.</p>
	<p>DISPOSICIÓN FINAL</p> <p>La presente Ley entrará en vigencia sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.</p>

Elaborado por: Daniel Guamaní Vásquez