

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 185-INV-CGUTL-AN-2025

Quito, D.M., 29 de diciembre de 2025

Proponente: Asambleísta José Luis Nango Cují

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muertes”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 17 de diciembre de 2025, el asambleísta José Luis Nango Cují, remite mediante Memorando Nro. AN-NCJL-2025-0149-ME de fecha 17 de diciembre de 2025, con número de trámite 475530, al magíster Niels Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muertes”. 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-2025-5139-M de fecha 19 de diciembre 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, 135, 136 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, 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; 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 el asambleísta José Luis Nango Cují, con el respaldo de veintidós asambleístas, que corresponde al 15% 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 al asambleísta José Luis Nango Cují, debido a 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

“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muertes” contiene: Exposición de Motivos, ocho considerandos, un artículo, una disposición general, una disposición derogatoria, 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 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.

3.5 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 u 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 Reformativa al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muertes” mantiene el **carácter de ley orgánica**, en tanto introduce modificaciones a una norma orgánica vigente como es el

Código Orgánico Integral Penal, que forma parte del régimen jurídico que regula materias vinculadas al ejercicio de derechos, el sistema penal y la potestad punitiva del Estado. Si bien las reformas propuestas no alteran la estructura institucional del sistema de justicia ni configuran un nuevo régimen competencial, su tramitación como ley orgánica resulta procedente por tratarse de una reforma a una norma de igual jerarquía, sin que se identifiquen vicios de forma que afecten su validez.

3.6 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta José Luis Nango Cují	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	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 de la República del Ecuador de 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, nacionales y extranjeras, conforme a los principios de dignidad humana, progresividad y no regresividad. Este modelo constitucional reconoce no solo los derechos expresamente previstos en la Norma Suprema y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, sino también aquellos derechos implícitos que resultan indispensables para una vida digna, en coherencia con el carácter garantista del Estado constitucional de derechos y justicia.

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muertes” se fundamenta en principios constitucionales vinculados al debido proceso, la motivación de las decisiones judiciales y el control de proporcionalidad en la imposición de sanciones penales, previstos principalmente en los artículos 11 números 2 y 3, 76 números 3, 5 y 7, y 82 de la Constitución de la República. Desde esta perspectiva, la iniciativa busca que la determinación judicial de la pena observe criterios de razonabilidad y adecuación frente al hecho sancionado, en coherencia con la finalidad

constitucional de evitar respuestas punitivas excesivas o desalineadas con los fines del sistema penal.

Asimismo, la propuesta guarda relación con los estándares desarrollados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, particularmente aquellos referidos al principio de proporcionalidad de la sanción, la motivación reforzada en decisiones que implican restricción de derechos y el deber estatal de garantizar que las medidas penales sean idóneas, necesarias y razonables, conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana. De igual forma, se articula con precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional del Ecuador que han reconocido la proporcionalidad como parámetro de control material del ius puniendi y como límite frente a sanciones que resulten excesivas frente al nivel de afectación producido.

No obstante, el proyecto podría generar tensiones interpretativas con el principio de legalidad, taxatividad y previsibilidad de la pena, en la medida en que incorpora una facultad de modulación judicial de sanciones sin delimitar de manera suficiente los márgenes objetivos de aplicación ni los alcances normativos de la medida, lo cual podría impactar en la seguridad jurídica y en la igualdad en la aplicación del derecho penal. En este sentido, si la reforma no precisa parámetros claros, podría existir riesgo de discrecionalidad judicial en la concurrencia o exclusión de penas accesorias, lo que afectaría indirectamente el contenido del artículo 76 número 3 de la Constitución y la garantía de determinación legal de la sanción.

En cuanto a las normas legales vigentes que se verían afectadas, la propuesta incide de manera directa sobre el Código Orgánico Integral Penal (COIP), particularmente en lo relativo al régimen de penas concurrentes aplicable a infracciones de tránsito sin resultado de muerte, sin introducir derogatorias expresas de artículos específicos. Sin embargo, la incorporación de una cláusula general de proporcionalidad podría generar efectos interpretativos sobre disposiciones penales existentes que establecen sanciones acumulativas de manera automática, por lo que se recomienda revisar su compatibilidad sistemática con los artículos del Código Orgánico Integral Penal (COIP) que regulan penas principales, accesorias y criterios de graduación sancionatoria, a fin de evitar contradicciones normativas o duplicidades regulatorias.

En consecuencia, si bien la iniciativa se enmarca en principios constitucionales y estándares internacionales sobre proporcionalidad y motivación judicial, su aprobación en los términos actuales requiere precisiones adicionales para garantizar plena concordancia con el principio de legalidad penal, la seguridad jurídica y la coherencia interna del régimen sancionatorio vigente.

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 Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muertes” tiene por objeto introducir una cláusula de proporcionalidad en la determinación de penas por infracciones de tránsito sin resultado de muerte, sin regular de forma directa materias relacionadas con los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El Proyecto presentado **NO** regula aspectos vinculados a la salud, educación, nutrición o desarrollo infantil, por lo que no genera impactos directos en las garantías y derechos de niños, niñas y adolescentes, por lo tanto, no introduce disposiciones que incidan de forma específica o diferenciada sobre este grupo de atención prioritaria. En consecuencia, la propuesta normativa no genera impactos directos en las garantías y derechos reconocidos a niños, niñas y adolescentes en los artículos 44 y 45 de la Constitución de la República, ni altera el régimen de protección reforzada previsto en dichos preceptos constitucionales.

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 “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muertes”, 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** en tanto no interviene sobre territorios ancestrales, no regula ni limita formas propias de organización social, política o cultural, no dispone el uso, acceso o aprovechamiento de recursos naturales, ni establece reglas sobre conocimientos tradicionales de titularidad exclusiva de una nacionalidad o pueblo específico. La propuesta se limita al ámbito de determinación judicial de la pena dentro del sistema penal ordinario, sin introducir disposiciones que restrinjan o alteren derechos colectivos reconocidos constitucionalmente.

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 Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muertes”, en el marco de lo previsto en el Artículo 35 de la Constitución de la República, relativo a 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, **NO** genera afectación a los derechos y garantías constitucionales de los grupos de atención prioritaria. La propuesta normativa no introduce disposiciones restrictivas en ámbitos como salud, educación, protección especial, inclusión social o acceso a servicios públicos.

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

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que, “*Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta (...)*”. (Lo subrayado me pertenece).

Así mismo, señala 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:”, entre otros aspectos, la “(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)”.

Los Artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República.

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la Aplicación Proporcional de Infracciones de Tránsito sin Resultado de Muertes” tiene por objeto introducir un mecanismo judicial que permita ajustar de manera proporcional las sanciones aplicables a las infracciones de tránsito leves, evitando la imposición de penas desmedidas cuando no existan daños graves ni víctimas mortales.

En este sentido, mediante su Artículo 1 se incorpora un artículo innumerado a continuación del Artículo 375 del Código Orgánico Integral Penal, a través del cual se introduce una herramienta judicial de proporcionalidad que faculta a la autoridad competente a ponderar las sanciones en infracciones de tránsito sin resultado de muerte, garantizando una decisión debidamente motivada y respetuosa de los límites legales.

Al respecto, el Proyecto de Ley es de carácter normativo y de aplicación judicial, por lo que no implica erogación adicional alguna para el Presupuesto General del Estado.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia a los Artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la Aplicación Proporcional de Infracciones de Tránsito sin Resultado de Muertes” presenta las siguientes características:

- No se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.

- 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 del Proyecto de Ley a estos objetivos.

La propuesta de reforma al Código Orgánico Integral Penal mantiene relación temática con el Objetivo 1 del Plan Nacional de Desarrollo “Ecuador No Se Detiene 2025–2029”, orientado a la mejora del bienestar social y de la calidad de vida de la población. En este marco, la incorporación de criterios de proporcionalidad para la determinación de sanciones en infracciones de tránsito sin resultado de muerte se vincula con la búsqueda de respuestas institucionales que procuren equilibrio entre la potestad punitiva del Estado y la protección de derechos, en el contexto del funcionamiento del sistema de justicia penal.

De igual forma, la iniciativa se relaciona con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, referente a la promoción del acceso a la justicia, el fortalecimiento de instituciones y la consolidación de sistemas judiciales transparentes y responsables. La regulación propuesta introduce lineamientos orientados a la motivación y razonabilidad de las decisiones judiciales en materia sancionatoria, lo cual se enmarca en los esfuerzos de fortalecimiento institucional y de mejora de la coherencia y consistencia en la aplicación de normas penales.

En ese sentido, la propuesta normativa se inscribe dentro de los procesos de adecuación y revisión de instrumentos jurídicos vinculados al funcionamiento del sistema penal, en concordancia con políticas públicas orientadas a la seguridad jurídica, la confianza ciudadana en las instituciones y la articulación de las decisiones judiciales con principios de proporcionalidad y racionalidad. De esta manera, la reforma guarda correspondencia general con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo y con los estándares internacionales asociados al fortalecimiento del Estado de derecho y la gestión responsable de la justicia.

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 y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.¹
(Énfasis añadido)

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

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:

5.1. Se observa que el proyecto incorpora un artículo innumerado como reforma al Código Orgánico Integral Penal, señalando su ubicación “después del artículo 375”. Sin embargo, el uso de artículos innumerados debe evitarse conforme a los principios de claridad, sistematicidad y orden lógico previstos en los artículos 6, 11, 12 y 28 del Reglamento de Técnica Legislativa, que exigen mantener una numeración coherente y continua dentro del cuerpo normativo. La creación de artículos innumerados dificulta la codificación, actualización e interpretación del texto legal, generando inseguridad normativa.

5.2. Adicionalmente, no se expone la justificación técnica de la ubicación específica del artículo propuesto en el bloque normativo posterior al artículo 375, ni su relación directa con el contenido sistemático del capítulo correspondiente. La reforma debe señalar con precisión el Libro, Título, Capítulo y Sección a los que se incorpora, acreditando coherencia temática y armonía con las disposiciones vigentes del Código Orgánico Integral Penal.

5.3. Se identifican en el articulado expresiones extensas de carácter explicativo o doctrinario que no se ajustan al estilo prescriptivo propio de la norma penal. Un ejemplo de ello es la redacción del criterio “Gravedad del hecho y entidad del daño (como por ejemplo: material, moral, social o ambiental)”, en la cual se incorporan enunciados ilustrativos y referencias abiertas que no constituyen mandato normativo, sino descripciones orientativas impropias del texto legal. Conforme al artículo 29 del Reglamento de Técnica Legislativa, las disposiciones deben redactarse en términos claros, precisos y directos, evitando fórmulas como “como por ejemplo” u otras expresiones explicativas que generen ambigüedad o amplitud interpretativa y dificulten su aplicación. En tal sentido, se recomienda sustituir dichos enunciados descriptivos por redacciones normativas estrictas y verificables.

5.4. La propuesta utiliza conceptos indeterminados tales como “impacto efectivo de las penas accesorias”, “penas redundantes” o “motivación reforzada”, sin parámetros normativos que delimiten su alcance, lo que permite un margen amplio de discrecionalidad interpretativa y puede afectar la seguridad jurídica.

5.5. Se advierte incongruencia entre el título del proyecto —referido a infracciones de tránsito sin resultado de muerte— y el contenido del artículo reformativo, que introduce una cláusula general de modulación de penas susceptible de operar en un ámbito más amplio del sistema penal. Conforme al artículo 31 del Reglamento de Técnica Legislativa, el título debe reflejar fielmente el contenido y alcance de la reforma.

5.6. La disposición propuesta reproduce deberes ya derivados del principio constitucional de motivación, razonabilidad y proporcionalidad en la determinación judicial de la pena, sin delimitar una regla operativa nueva o diferenciada, lo que puede generar duplicidad normativa y afectar la claridad, consistencia y coherencia del sistema jurídico.



5.7. En atención a lo anterior, se recomienda sustituir el artículo innumerado por una disposición con numeración expresa y ubicación técnicamente justificada dentro del Código Orgánico Integral Penal, precisando su objeto, alcance, ámbito de aplicación y límites normativos, a fin de garantizar coherencia sistemática y adecuación al Reglamento de Técnica Legislativa.

5.8. Desde el punto de vista formal, se advierten inconsistencias en el formato del documento, tales como variaciones en los márgenes, espaciados irregulares entre párrafos, uso no uniforme de negritas y subrayados y, particularmente, la aplicación de negritas en los “Que” de los considerandos, lo cual no corresponde al estándar de redacción normativa. En virtud de los principios de uniformidad y presentación técnica del texto legislativo, se recomienda ajustar la estructura gráfica del documento, normalizar márgenes y espaciado, eliminar resaltados innecesarios y aplicar un formato homogéneo en todo el proyecto.

5.9. Asimismo, se advierte la presencia de inconsistencias en el uso de mayúsculas, signos de puntuación, concordancia gramatical y construcción sintáctica en varios apartados del documento, tanto en la exposición de motivos como en las disposiciones normativas. Se recomienda realizar una revisión integral de estilo y ortografía para garantizar uniformidad y corrección formal del texto legislativo.

5.10. Se observa falta de homogeneidad terminológica en expresiones como “pena proporcional”, “modulación de sanciones”, “penas concurrentes” y “penas accesorias”, que se utilizan de manera indistinta sin una definición clara y consistente a lo largo del proyecto. Conforme al principio de precisión normativa, se recomienda unificar la terminología y emplear de forma reiterada un mismo concepto técnico.

5.11. Se identifican repeticiones innecesarias de ideas y fragmentos conceptuales dentro del articulado y en la exposición de motivos, lo que afecta la claridad, coherencia y fluidez del documento, además de dificultar su lectura técnica. Se sugiere depurar el contenido, eliminar redundancias y mantener únicamente enunciados normativos indispensables y pertinentes para la comprensión y aplicación de la reforma.

5.12. Se advierte la existencia de párrafos extensos que combinan elementos argumentativos, justificativos y prescriptivos en una misma disposición, lo cual no se ajusta al formato normativo previsto en el Reglamento de Técnica Legislativa. Se recomienda estructurar adecuadamente las oraciones, separando justificación, contenido normativo y criterios interpretativos.

5.13. Se advierte que la disposición general del proyecto presenta un enunciado amplio y de carácter declarativo, que remite de forma genérica a la aplicación de “estándares de motivación reforzada y proporcionalidad desarrollados por la jurisprudencia constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos”, sin delimitar con precisión su alcance normativo, efectos jurídicos ni la forma en que dicha remisión operaría en la práctica judicial. En tal sentido, se recomienda reformular la disposición general para que contenga un mandato normativo claro, verificable y directamente aplicable o, en su defecto, incorporar referencias específicas y operativas que permitan identificar de manera concreta los parámetros a observar.

5.14. Se observa que la disposición derogatoria del proyecto emplea una fórmula amplia y genérica, al señalar la derogatoria de “cualesquiera otras disposiciones de igual o inferior jerarquía que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley”, lo cual no se ajusta a los principios de claridad, certeza y determinación normativa previstos en el Reglamento de Técnica Legislativa. En atención a los criterios de precisión y

seguridad jurídica, se recomienda que las derogatorias se formulen de manera expresa, individualizada y nominal, señalando de forma clara los artículos, disposiciones o cuerpos normativos que se eliminan o reforman como consecuencia de la aprobación del proyecto.

5.15. Se evidencia la ausencia de disposiciones transitorias en el proyecto de ley, a pesar de que la naturaleza de la reforma podría requerir reglas de aplicación progresiva o de adecuación institucional para su correcta implementación. En atención a los principios de seguridad jurídica y certeza normativa, se recomienda incorporar disposiciones transitorias específicas que determinen el ámbito temporal de aplicación de la reforma y los efectos que producirá respecto de procedimientos en trámite y actuaciones judiciales previamente iniciadas.

5.16. Finalmente, se recomienda realizar una verificación integral de la numeración, correspondencia entre títulos internos, coherencia de las referencias normativas y consistencia entre las disposiciones general, transitorias y derogatorias, con el fin de garantizar uniformidad técnica y adecuada articulación del texto normativo en su conjunto.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se deja constancia de que el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muertes” cumple con los requisitos formales mínimos previstos en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, toda vez que contiene exposición de motivos, considerandos, articulado normativo y disposiciones general, derogatoria y final, además de la suscripción del proponente y los documentos de respaldo correspondientes. En ese sentido, desde una perspectiva estrictamente formal, el proyecto resulta susceptible de ser tramitado dentro del procedimiento legislativo aplicable a las reformas de leyes orgánicas.

Sin perjuicio de ello, del análisis técnico-jurídico realizado se advierte que la propuesta presenta observaciones relevantes tanto de forma como de fondo, relacionadas con la técnica legislativa empleada, la precisión conceptual del articulado, la coherencia de su ubicación sistemática dentro del Código Orgánico Integral Penal, el uso de artículos innumerados, la presencia de expresiones doctrinarias en lugar de mandatos prescriptivos, la falta de homogeneidad terminológica, así como la redacción de disposiciones generales y derogatorias con fórmulas abiertas. A ello se suman inconsistencias formales vinculadas a formato, márgenes, espaciado, uso de negritas, estructura de párrafos y criterios de redacción normativa, así como la ausencia de disposiciones transitorias necesarias para determinar el alcance temporal y operativo de la reforma.

En consecuencia, si bien el proyecto supera el umbral mínimo de admisibilidad formal, su continuidad en el trámite legislativo debe supeditarse a la atención y corrección integral de las observaciones planteadas, a fin de garantizar que la propuesta normativa alcance los estándares de claridad, coherencia sistemática, certeza jurídica y compatibilidad constitucional exigidos por el ordenamiento jurídico vigente. Solo una vez incorporados dichos ajustes será posible contar con un texto normativamente sólido, técnicamente depurado y adecuado para su tratamiento en las fases posteriores del proceso legislativo.

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



- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muertes”; y,
- c) **Designar** para su trámite a Comisión Permanente de Justicia y Estructura del Estado relacionada con la materia, sobre la base del 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 Orgánica Reformativa al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muertes”.

Atentamente,



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

Elaborado por:



Abg. María Isabel Rodríguez Álvarez
**ESPECIALISTA DE FORMACIÓN DE LA LEY
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Análisis económico:	Edison Higuera
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 para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muerte”
PROPONENTE	Asambleísta José Luis Nango Cují
FECHA DE PRESENTACIÓN	17 de diciembre de 2025
MATERIA	Penal
OBJETIVO DEL PROYECTO	El Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muerte tiene por objetivo incorporar en el régimen sancionatorio penal una disposición orientada a la determinación proporcional de las penas concurrentes aplicables a este tipo de infracciones, a través de criterios de razonabilidad, necesidad y adecuación en la decisión judicial. La iniciativa busca evitar la imposición automática y acumulativa de sanciones que puedan resultar excesivas en relación con la gravedad del hecho, procurando que la respuesta penal observe parámetros de proporcionalidad y coherencia con los fines del sistema sancionatorio.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>El Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muerte plantea la incorporación de una disposición orientada a la modulación proporcional de las penas concurrentes previstas en este tipo de conductas, evitando la aplicación automática y acumulativa de sanciones cuando ello resulte excesivo frente a la gravedad del hecho. La propuesta se fundamenta en la necesidad de que la determinación judicial de la pena observe criterios de razonabilidad, necesidad y adecuación, en concordancia con los fines del sistema penal y con los principios constitucionales vinculados al debido proceso y la proporcionalidad de la sanción.</p> <p>En su contenido normativo, el proyecto prevé la inclusión de un artículo reformatorio mediante el cual se faculta a la o al juzgador, al momento de dictar sentencia, a modular total o parcialmente la imposición conjunta de penas principales y accesorias en infracciones de tránsito sin resultado de muerte, siempre que la decisión se encuentre debidamente motivada y se sustente en criterios de ponderación previamente enunciados. Entre dichos criterios se mencionan la gravedad del hecho, la entidad del daño causado, el grado de participación de la persona procesada, las circunstancias del caso y otros elementos que buscan orientar la valoración judicial en la determinación de una respuesta sancionatoria proporcional.</p> <p>Adicionalmente, la iniciativa incorpora una disposición general de remisión a estándares de motivación reforzada y proporcionalidad desarrollados en el ámbito constitucional e internacional, así como una disposición derogatoria de carácter general, manteniendo formalmente la estructura mínima requerida para la tramitación de reformas a leyes orgánicas. En términos generales, el proyecto se orienta a introducir una cláusula de</p>

	<p>flexibilidad en la aplicación de sanciones dentro del ámbito de infracciones de tránsito sin resultado de muerte, con el propósito declarado de evitar respuestas punitivas excesivas y promover decisiones judiciales que se adecuen a las particularidades de cada caso concreto.</p>
CONCLUSIONES	<p>Se deja constancia de que el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muerte” cumple con los requisitos formales mínimos previstos en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, toda vez que contiene exposición de motivos, considerandos, articulado normativo y disposiciones general, derogatoria y final, además de la suscripción del proponente y los documentos de respaldo correspondientes. En ese sentido, desde una perspectiva estrictamente formal, el proyecto resulta susceptible de ser tramitado dentro del procedimiento legislativo aplicable a las reformas de leyes orgánicas.</p> <p>Sin perjuicio de ello, del análisis técnico-jurídico realizado se advierte que la propuesta presenta observaciones relevantes tanto de forma como de fondo, relacionadas con la técnica legislativa empleada, la precisión conceptual del articulado, la coherencia de su ubicación sistemática dentro del Código Orgánico Integral Penal, el uso de artículos innumerados, la presencia de expresiones doctrinarias en lugar de mandatos prescriptivos, la falta de homogeneidad terminológica, así como la redacción de disposiciones generales y derogatorias con fórmulas abiertas. A ello se suman inconsistencias formales vinculadas a formato, márgenes, espaciado, uso de negritas, estructura de párrafos y criterios de redacción normativa, así como la ausencia de disposiciones transitorias necesarias para determinar el alcance temporal y operativo de la reforma.</p> <p>En consecuencia, si bien el proyecto supera el umbral mínimo de admisibilidad formal, su continuidad en el trámite legislativo debe supeditarse a la atención y corrección integral de las observaciones planteadas, a fin de garantizar que la propuesta normativa alcance los estándares de claridad, coherencia sistemática, certeza jurídica y compatibilidad constitucional exigidos por el ordenamiento jurídico vigente. Solo una vez incorporados dichos ajustes será posible contar con un texto normativamente sólido, técnicamente depurado y adecuado para su tratamiento en las fases posteriores del proceso legislativo.</p>

RECOMENDACIONES	<p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Considerar los criterios establecidos en el presente Informe;b) Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la aplicación proporcional de infracciones de tránsito sin resultado de muerte”; y,c) Designar para su trámite a Comisión Permanente de Justicia y Estructura del Estado relacionada con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. <p>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.</p>
------------------------	--

Elaborado por: MIRA