

Memorando Nro. AN-PR-2020-0014-M

Quito, D.M., 16 de marzo de 2020

PARA: Sr. Dr. Javier Aníbal Rubio Duque
Prosecretario General Temporal

ASUNTO: Difundir Proyecto de Ley, trámite Nro. 399237

De mi consideración:

Según lo dispuesto en el Art. 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, envío el **“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL (Art. 537. Sustitución de la prisión preventiva por arresto domiciliario a mujeres que tienen a su cargo hijos o hijas de hasta 12 años de edad y personas con discapacidad)”**, remitido por el Asambleísta Fabricio Villamar Jácome, a través del oficio No. FV-AN-0071-2020, ingresado a esta Legislatura el 12 de marzo de 2020, con número de trámite 399237, a fin de que sea difundido a las/los asambleístas y a la ciudadanía a través del portal Web y se remita al Consejo de Administración Legislativa (CAL), para el trámite correspondiente.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mg. César Ernesto Litardo Caicedo
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Referencias:
- 399237

Anexos:
- oficio: 1 foja anexo: 14 fs

OC/JA/JR



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Quito, 10 de marzo de 2020
Oficio No. FV-AN-0071-2020

Señor Ingeniero
César Litardo Caicedo
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
Presente. -



No de trámite
300237
Fecha recepción **2020-03-12 16:32**
No de referencia
FV-AN-0071-2020
Fecha documento **2020-03-12**
Remitente
Pedro Fabricio Villamar Jácome
Revise el estado de su documento
con el usuario **U1710625953** en
<http://dte.asambleanacional.gob.ec>

*Oficio: una copia
Anexo: 14 copias*

Señor Presidente:

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 134.1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 54.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento ante Usted el **“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL (Art. 537. Sustitución de la prisión preventiva por arresto domiciliario a mujeres que tienen a su cargo hijos o hijas de hasta 12 años de edad y personas con discapacidad)”**; a efecto de que se digne disponer el trámite constitucional y legal correspondiente.

Adjunto el proyecto de ley con la exposición de motivos, los considerandos, el articulado y las firmas de respaldo a esta iniciativa legislativa.

Atentamente,

Dr. Fabricio Villamar Jácome
ASAMBLEÍSTA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR





REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador, establece como obligación del Estado mantener el orden público, protegiendo a todas las personas bajo su jurisdicción de las consecuencias que acarrearán el cometimiento de delitos y de la violencia. Para cumplir este propósito entre otras medidas, los Estados utilizan la figura de la prisión preventiva; sin embargo, ésta conlleva muchos riesgos y sobre todo porque su aplicación por parte de los juzgadores resulta en muchos casos excesivo siendo completamente contrario a la esencia misma del Estado de derecho y la democracia¹.

Vale la pena mencionar el cumplimiento de ciertos estándares obligatorios de derechos humanos para tener un contexto claro de cuándo debería disponerse la prisión preventiva y, de si eso se cumple efectivamente en el Ecuador, además tener claro que cuando el Estado priva de la libertad a una persona *“asume una posición de garante de sus derechos fundamentales”*².

El punto de partida para cualquier análisis siempre debe ser la presunción de inocencia garantizada en la Constitución y en numerosos tratados internacionales de derechos humanos³. La prisión preventiva debe ser la excepción y nunca la regla, los únicos fines permitidos y legítimos son de tipo procesal e incluso cuando éstos existen, esta medida debe ser completamente necesaria y proporcional, lo que quiere decir que siempre deben buscarse medios menos gravosos. Además, los indicios de responsabilidad no son suficiente para establecer prisión preventiva, todo esto debe ser debidamente motivado en el caso individual y no puede sustentarse en presunciones, esta detención solo puede ser por el tiempo estrictamente necesario y para eso deben revisarse periódicamente los elementos que permitieron que se instaure. Si es que la prisión preventiva se mantiene más allá de lo razonable equivale a adelantar la pena⁴.

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* OEA, 2013

2 CIDH *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 8, 46 – 65; CIDH *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap VIII, párr.1

3 CIDH *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap VII, párr. 32

Av. 10 de Agosto N11-511 y Santa Prisca Ed. Alameda II, 7° piso Of. 703

Teléfono 023 991 000 Ext. 3194

pedro.villamar@asambleanacional.gob.ec



REPÚBLICA DEL ECUADOR ASAMBLEA NACIONAL

Estar en libertad durante el proceso es un verdadero derecho del acusado, no es un beneficio ni una prerrogativa porque protege bienes jurídicos esenciales como la libertad y la integridad personal. Es por eso que solo se puede restringir la libertad de una persona excepcionalmente y con apego estricto a las normas nacionales e internacionales⁵.

Riesgos y problemas de la prisión preventiva

A nivel regional existe un alto índice de personas en prisión preventiva sea por atrasos en los trámites, asesoría legal deficiente, influencia de la opinión pública, tendencia de fiscales a pedirla y jueces a ordenarla en lugar de recurrir a otras medidas, entre otras razones⁶. Expertos han expresado la urgente necesidad de hacer todos los esfuerzos para “mantener niveles más prudentes de presos y presas a la espera de sentencia”⁷. Es que, según ciertas estimaciones, más del 40% de población carcelaria de la región se encuentra en prisión preventiva⁸. Por ejemplo, en el 2011 en Uruguay, el 65% de los presos no tenían condena⁹; en el 2012 en Honduras el 48%¹⁰; en el 2009 en Venezuela el 65%¹¹; y, en el 2008 en Bolivia el 75%¹².

En la mayoría de países de América las personas en prisión preventiva están expuestas a las mismas condiciones que las personas condenadas. Sufren inmensamente por la pérdida de ingresos y por la separación forzada de la familia y de la comunidad. El hecho de estar

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* OEA, 2013

5 *Ibidem*.

6 UNODC, Informe de la Reunión de Expertos de Alto Nivel (de América Latina y el Caribe) sobre la revisión de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, celebrada del 3 al 5 de agosto de 2011 en Santo Domingo, República Dominicana, párr. 14

7 Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe*, 2009, págs. 78 y 79

8 OEA, Tercera Reunión de Autoridades Responsables de Políticas Penitenciarias en Carcelarias, Palabras de Apertura del Embajador Adam Blackwell, Secretario de Seguridad Multimodal, en nombre del Secretario General de la OEA

9 CIDH Comunicado de Prensa 76/11 – Relatoría recomienda adopción de política pública carcelaria integral en Uruguay Washington, D C , 25 de julio de 2011, anexo, párr 39

10 CIDH. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*, OEA/Ser LV/III 147, adoptado el 18 de marzo de 2013, párr 19

11 CIDH *Democracia y derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser LV/III Doc 54, adoptado el 30 de diciembre de 2009 (en adelante “*Democracia y derechos Humanos en Venezuela*”), párrs 859 y 860

12 CIDH Informe de Seguimiento - *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, OEA/Ser/LV/III.135. Doc. 40, adoptado el 7 de agosto de 2009, Cap. V, párr 104



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

presos sin estar condenados, genera un impacto psicológico y emocional adicional que repercute en su salud mental. De hecho, los índices de suicidio son más altos en presos en prisión preventiva. Por último, no hay como ignorar que las cárceles en la región son ambientes llenos de violencia, corrupción y poca salubridad; son entornos inhumanos¹³.

Asimismo, la prisión preventiva y su uso abusivo generan un sinnúmero de problemas. Desde la gestión penitenciaria, por ejemplo, implica costos altísimos. Ya los recursos del sistema penitenciario suelen ser escasos y se convierten en insuficientes cuando la población crece mucho. Más grave aun considerando que la región ya tiene altos niveles de hacinamiento penitenciario¹⁴.

Por otro lado, esta medida afecta principal y desproporcionadamente a los grupos económicamente más vulnerables porque tienen más dificultad en que se les otorguen otras medidas cautelares –por ejemplo, la fianza– y tienen que acudir a defensores públicos con sus respectivas limitaciones. Existe una desventaja procesal en cuanto es más difícil organizar la defensa estando en custodia del Estado que libre. También, cuando una persona está en prisión por un período extenso, se corre el riesgo de que se cree una situación de hecho en la que hay más probabilidad de que los jueces dicten sentencias condenatorias para de cierta manera avalar la decisión previa de haber encarcelado al acusado. Lo contrario -dictar una sentencia absolutoria- implicaría aceptar que se encarceló a alguien inocente¹⁵.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos después de haber analizado el tema a profundidad, ha encontrado que el incremento del uso de la prisión preventiva no es la vía idónea para mejorar la seguridad ciudadana. De hecho, asegura que no hay información empírica que demuestre correlación alguna entre el aumento de la prisión preventiva y la disminución de los niveles delincuenciales o de violencia¹⁶.

13 OMS, Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias, *Prevención del Suicidio en Cárceles y Prisiones*, 2007, págs 8 y 10.

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* OEA, 2013.

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* OEA, 2013

16 Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* OEA, 2013



REPÚBLICA DEL ECUADOR ASAMBLEA NACIONAL

Por ejemplo, el Relator sobre Personas Privadas de su Libertad en su visita a El Salvador en el 2010, constató que a pesar de que la población penitenciaria era de más de 24000 personas –cuando su capacidad era de alrededor de 8000- los niveles de violencia y de criminalidad habían aumentado sin que el uso masivo de la detención preventiva haya tenido ningún efecto positivo.¹⁷

La política criminal que busca flexibilizar y utilizar más la privación de libertad como solución a la delincuencia generalmente no viene de una reflexión técnica ni de un debate inclusivo y profundo sino simplemente como una reacción a situaciones coyunturales, en muchos casos cediendo a la presión social y mediática. Como esto nace de un sentimiento de inseguridad ciudadana y de desconfianza hacia el sistema de justicia, la naturaleza procesal cautelar de la prisión preventiva se desnaturaliza y se convierte en una pena anticipada o en una forma de justicia expedita¹⁸.

Mujeres, interés superior del niño y personas con discapacidad

Como ha explicado el Relator sobre la Tortura de las Naciones Unidas, *“toda privación de la libertad personal, incluso cuando se justifica por determinados motivos, como la investigación de un delito y el castigo de los condenados, conlleva el riesgo de interferir directamente en la dignidad humana, pues restringe en gran medida la autonomía individual y pone al detenido en una situación de impotencia”*¹⁹. Para las mujeres esta situación puede ser especialmente difícil y tener consecuencias más profundas porque son ellas las que generalmente se encargan de cuidar a los hijos.

Debemos considerar que el modelo de derecho penal impone *“una visión del mundo que concibe a las personas como seres autónomos, independientes, separados y, por lo tanto, separables de sus comunidades. Esta forma de entender a los seres humanos no solo niega la complejidad de las relaciones humanas y la dependencia que existe entre un ser humano y otro, sino que niega y demerita los valores de cuidado que las mujeres en nuestra sociedad, por una razón u otra, asumen”*²⁰. Además, la paradoja es que, al ignorar la importancia del

17 CIDH Comunicado de Prensa 104/10 – Relatoría de la CIDH constata deficiencias estructurales de sistema penitenciario de El Salvador. Washington, D.C , 20 de octubre de 2010, Anexo

18 Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA, 2013

19 ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/ 64/215, adoptado el 3 de agosto de 2009, párr 47

Av. 10 de Agosto N11-511 y Santa Prisca. Ed Alameda II, 7° piso. Of. 703

Teléfono 023 991 000 Ext. 3194

pedro.villamar@asambleanacional.gob.ec



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

vínculo, se debilita la cohesión social y por tanto los mecanismos de control necesarios para la prevención del delito²¹.

El enfoque sobre las cárceles suele ser hacia los problemas masculinos porque la mayor parte de la población penitenciaria es de varones y eso causa un descuido en aquellas problemáticas que aquejan más a las mujeres²². Es así que diversos estudios evidencian que los espacios para las mujeres privadas de la libertad son simplemente una extensión de los reclusorios masculinos y, por lo tanto, no son adecuados para cumplir las necesidades específicas de la población femenina. Por ejemplo, no suele existir atención para embarazadas, muchas veces se niega la visita conyugal por miedo a que queden embarazadas²³, no existen servicios médicos especializados como ginecología, entre otros²⁴.

El tema de los hijos en las cárceles es dramático. Es frecuente que los tengan viviendo junto con ellas en celdas de adultos o que de plano se niegue que estén con sus hijos porque no hay espacios familiares en los centros. Un estudio del 2010 en Bolivia, realizado por la Defensoría del Pueblo, admite que la situación de vulneración de derechos es más evidente en las mujeres encarceladas ya que el espacio y las condiciones en las que viven restringe la posibilidad de vivir con sus hijos²⁵.

Adicionalmente, hay una parte económica relevante, la persona encarcelada pierde la capacidad de aportar financieramente para la familia, para el mantenimiento de los hijos. También los hijos sufren de una estigmatización por la reclusión que puede degenerar incluso en discriminación²⁶.

20 Pérez Correa Catalina. *Las mujeres invisibles. los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres* Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

21 *Ibidem*

22 Uso abusivo de la prisión preventiva en las Américas Informe presentado en el 146° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, DC, 1 de noviembre de 2012)

23 Pérez Correa Catalina *Las mujeres invisibles: los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres* Banco Interamericano de Desarrollo, 2015

24 Uso abusivo de la prisión preventiva en las Américas Informe presentado en el 146° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, DC, 1 de noviembre de 2012)

25 Uso abusivo de la prisión preventiva en las Américas Informe presentado en el 146° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, DC, 1 de noviembre de 2012)

26 *Ibidem*.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

En función del interés superior del niño, cuando la autoridad va a considerar la aplicación de la prisión preventiva de una persona que tiene la responsabilidad principal de niños a su cargo, debería observar los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad con mayor rigor.

En presencia de estos casos, hay que privilegiar otras medidas cautelares no privativas de la libertad²⁷.

En un estudio realizado en el 2015 en México, se observa que una de las esferas de afectación más graves del uso de las cárceles, son los hijos de quienes están en prisión²⁸. De la encuesta realizada, se muestran los siguientes resultados:

Problemas en la escuela	34%
Abandono de la escuela	11%
Comenzó consumo de drogas	4.4%
Problemas con la autoridad	8%
Problemas de salud	27.8%
Problemas de conducta	34.2%
Problemas de ansiedad	27.5%
Se ha visto obligado a trabajar	14.9%
Ha sido discriminado	15.9%

Fuente: Estudio realizado en México, 2015

Estudios hechos en Estados Unidos muestran resultados similares²⁹. Análisis de otros estudios realizados en ese país aseveran que el encarcelamiento de los progenitores *“interrumpe de forma grave la vida de estos niños, pero, además, apuntan a que el encarcelamiento tiene matices inter-generacionales”*³⁰.

27 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* OEA, 2013

28 Pérez Correa Catalina *Las mujeres invisibles los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres* Banco Interamericano de Desarrollo, 2015

29 Murray J (2005) *Effects of Imprisonment on Families and Children of Prisoners*. En Liebling, A y Maruna, S. (Eds), *The Effects on Imprisonment* (pp. 442-462) Cambridge' Routledge y Drucker, E (2011) *A Plague of Prisons, The Epidemiology of Mass Incarceration in América* New York: The New Press.

Av 10 de Agosto N11-511 y Santa Prisca Ed. Alameda II, 7° piso. Of. 703

Teléfono 023 991 000 Ext. 3194

pedro.villamar@asambleanacional.gob.ec



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Paralelamente, en contextos vulnerables, el encarcelamiento significa menos oportunidades sociales³¹. Al reducir el bienestar de una familia que está ya en una situación desfavorable, se crea un círculo vicioso en el cual *“se exacerba el uso del sistema penal y se incrementan las posibilidades de que existan problemas de abuso de sustancias, violencia y delito en las familias”*³².

Desde otra perspectiva, problemas similares sufren las personas con discapacidad que son cuidadas generalmente por mujeres, si es que éstas son encarceladas preventivamente. Siendo un grupo en situación especial de riesgo, requiere de una protección especial. El encarcelamiento de mujeres y la ruptura de los lazos de protección, pueden ocasionar graves consecuencias para las personas con discapacidad que se encuentran bajo su cuidado porque quedan más expuestas a situaciones de pobreza, marginalidad y abandono³³.

Entonces son las mujeres y sobretodo los hijos o personas discapacitadas a su cargo que sufren las consecuencias de políticas penitenciarias insensibles al género, lo que se torna mucho más grave y relevante cuando hablamos de personas inocentes que están detenidas preventivamente³⁴.

Conclusiones

Siempre debe entenderse a la prisión preventiva desde la excepcionalidad y desde el principio esencial de la presunción de inocencia, superando la práctica de analizar este tema “no en el terreno del debate legal, sino desde fuera del mismo y desde lugares donde la argumentación de principios parecería no tener mayor efecto o tener uno bien limitado”³⁵.

30 Pérez Correa Catalina. *Las mujeres invisibles los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2015

31 Ver Murray J. (2005). Effects of Imprisonment on Families and Children of Prisoners. En Liebling, A y Maruna, S. (Eds), *The Effects on Imprisonment* (pp. 442-462) Cambridge: Routledge y Wildeman, C y Western, B. (2010) Incarceration in fragile families *Future of Child*, Recuperado de https://www.princeton.edu/futureofchildren/publications/docs/20_02_08.pdf

32 Pérez Correa Catalina *Las mujeres invisibles los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

33 CIDH (2018) *CIDH saluda decisión a favor de mujeres encarceladas en Brasil*. [online] Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/049.asp> [Acceso 12 Jun 2018]

34 Pérez Correa Catalina *Las mujeres invisibles los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

35 CEJA, *Sistemas Judiciales – Prisión Preventiva*, Año 7, No 14· Cristian Riego, *Una nueva agenda para la prisión preventiva en América Latina*, p 7

Av. 10 de Agosto N11-511 y Santa Prisca. Ed. Alameda II, 7° piso Of 703

Teléfono 023 991 000 Ext. 3194

pedro.villamar@asambleanacional.gob.ec



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Dado que las medidas cautelares no privativas de libertad no constituyen de ninguna manera una vulneración a los derechos de las víctimas ni tampoco una forma de impunidad, debe considerarse un incremento de su utilización ya que es importante para modernizar la administración de justicia y para la gestión penitenciaria³⁶. Y es que se torna imperante considerar que la prisión preventiva es la medida más severa que se puede imponer a un imputado –por lo cual siempre que las circunstancias lo permitan debe sustituirse por una menos grave³⁷- y que trae consecuencias reales no solo para el individuo sino también para la familia³⁸ y las personas que están a su cargo.

En el caso de las mujeres “*adquiere una afectación particular derivada de su género*” tal como lo señaló la presidenta de la CIDH, Margarete Macaulay³⁹. Explica la Comisionada que la medida de sustitución de la prisión preventiva busca proteger a las mujeres encarceladas de la violencia típica de los centros de privación de libertad en la región, al tiempo que reduce los altos índices de prisión preventiva. Paralelamente, vela por los derechos de la niñez porque los niños y niñas de aquellas madres que están en prisión preventiva tienen los mismos derechos que los demás, “*a crecer y a ser cuidados en un entorno seguro y favorable para su desarrollo*”⁴⁰. La realidad de las cárceles de la región provoca que esos niños no tengan las mismas oportunidades para un desarrollo integral porque se exponen a graves efectos que impiden el pleno goce de sus derechos. El permitir el arresto domiciliario en lugar de la prisión preventiva va en concordancia con el interés superior del niño. Y en casos de mujeres que tienen a su cargo personas con discapacidad, esa sustitución va de la mano con la protección especial necesaria por su vulnerabilidad.

Negar la excepcionalidad, la presunción de inocencia o la promoción de medidas menos gravosas como parte de una estrategia para hacer frente al hacinamiento, o afirmar que estas medidas sustitutivas riñen con los derechos de las víctimas o son sinónimo de

36 Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA, 2013

37 CIDH Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr 100

38 Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* OEA, 2013.

39 CIDH (2018). *CIDH saluda decisión a favor de mujeres encarceladas en Brasil* [online] Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/049.asp> [Acceso 12 Jun. 2018]

40 CIDH (2018). *CIDH saluda decisión a favor de mujeres encarceladas en Brasil* [online] Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/049.asp> [Acceso 12 Jun. 2018].



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

impunidad, *“supone un desconocimiento de la naturaleza y propósitos de la detención preventiva en una sociedad democrática”*⁴¹.

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, aprobada en referéndum de 28 de septiembre de 2008, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, reconoce al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia;

Que el artículo 35 de la Carta Magna establece que los derechos de las personas y los grupos de atención prioritaria, entre los cuales se encuentran los niños y niñas, las personas con discapacidad, las personas privadas de su libertad, entre otras, recibirán atención prioritaria en los ámbitos públicos y privados;

Que el artículo 44 de la Constitución prescribe que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales;

Que el artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho de los niños y niñas a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar;

Que de conformidad con el artículo 51 de la Constitución, se reconoce como derecho de la persona privada de la libertad, *“contar con medidas*

41 Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA, 2013



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia”;

Que en el artículo 66.3 de la Norma Suprema, se garantiza una vida libre de violencia en todos los ámbitos y se establece que el Estado adopte las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres (...);

Que el artículo 70 de la Constitución señala que el Estado incorporará el enfoque de género en la formulación y ejecución de políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley;

Que el artículo 77 de la Constitución, en su numeral 1, señala que la privación de la libertad se la aplicará de manera excepcional;

Que el artículo 84 de la Carta Magna dispone que la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano;

Que la Constitución de la República, en su artículo 341 dispone: “El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia (...);”

Que toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad de acuerdo al artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;

Que la Convención Americana de Derechos Humanos, publicada en el Registro Oficial No. 801 del 06 de agosto de 1984, en el numeral 2 del artículo 8 señala que toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se establezca legalmente su culpabilidad;



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Que conforme al artículo 14 numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el Registro Oficial No. 101 del 24 de enero de 1969, toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;

Que según el artículo 9 numeral 3 del Pacto referido, *“la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no deben ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto de juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo”*;

Que la Convención sobre los Derechos del Niño, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 153 del 25 de noviembre de 2005, en su artículo 3 indica que *“en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”*;

Que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicada en el Registro Oficial No. 329 del 05 de mayo de 2008, en los considerandos explica que *“la familia es la unidad colectiva natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a recibir protección de ésta y del Estado y de que las personas con discapacidad y sus familiares deben recibir la protección y la asistencia necesarias para que las familias puedan contribuir a que las personas con discapacidad gocen de sus derechos plenamente y en igualdad de condiciones”*;

Que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará) publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 153 del 25 de noviembre de 2005, en su artículo 4 reconoce una serie de derechos de la mujer que deben ser reconocidos, ejercidos y protegidos como el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;

Que es obligación del Estado promover, proteger, garantizar y respetar los derechos humanos de las mujeres adoptando todas las medidas legislativas necesarias, de acuerdo al artículo 5 de la Ley Orgánica



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicada en el Registro Oficial No. 175 de 05 de febrero del 2018;

Que los artículos 1 y 11 del Código de la Niñez y Adolescencia publicado el 03 de enero del 2003 en el Registro Oficial No.737, consagran el principio del interés superior de la niñez y adolescencia y la doctrina de protección integral;

Que el artículo 12 del mismo cuerpo normativo, señala que *“en la formulación y ejecución de las políticas públicas y en la provisión de recursos, debe asignarse prioridad absoluta a la niñez y adolescencia”* y que *“en caso de conflicto, los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás”*;

Que el artículo 22 del Código de la Niñez y Adolescencia, sobre el derecho a tener una familia y a la convivencia familiar, dispone que cualquier medida que los distraiga del medio familiar, debe aplicarse como última y excepcional medida;

Que el artículo 1 del Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero del 2014, manifiesta que una de las finalidades de esta ley, entre otras, es *“normar el poder punitivo del Estado, tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso”*; y, en el artículo 522, establece que las medidas cautelares se aplicarán de forma prioritaria a la privación de libertad;

Que las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio) adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110 de diciembre de 1990, contienen una serie de principios básicos para promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad; sostienen que sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso;

Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado a los Estados implementar el uso de otras medidas cautelares distintas del encarcelamiento previo al juicio, y realizar las reformas legales necesarias para limitar la utilización de esta medida;

Que los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas adoptados por la Comisión Interamericana en marzo de 2008 en el marco de su 131° período ordinario de sesiones, indican que *“no serán consideradas*



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

discriminatorias las medidas que se destinen a proteger exclusivamente los derechos de las mujeres, en particular de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes; de los niños y niñas; de las personas adultas mayores; de las personas enfermas o con infecciones, como el VIH-SIDA; de las personas con discapacidad física, mental o sensorial; así como de los pueblos indígenas, afrodescendientes, y de minorías” y que lo mismo se establece en el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988; incluyen como esencial la excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad; y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL (Art. 537. Sustitución de la prisión preventiva por arresto domiciliario a mujeres que tienen a su cargo hijos o hijas de hasta 12 años de edad y personas con discapacidad)”

Artículo 1.- En el artículo 537, agréguese a continuación del numeral 3, el siguiente:

“4. Cuando la persona procesada es una mujer que tenga a su cuidado hijos o hijas menores de 12 años de edad o personas con discapacidad”

DISPOSICIÓN FINAL

La presente ley reformativa entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dado...



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

NÓMINA DE ASAMBLEÍSTAS QUE RESPALDAN EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA EL ART. 537 DEL COIP, DE INICIATIVA DEL ASAMBLEÍSTA FABRICIO VILLAMAR JÁCOME.	
Apellido y nombre	Firma
<i>Carly Felo</i>	
<i>Michelle Doust</i>	
<i>Fredy Placón</i>	
<i>Luis Pachala</i>	
<i>FERNANDO Flores U.</i>	
<i>Javier Cadena H</i>	
<i>Marcelo Simón Villanar</i>	
<i>Ana Belén Morán</i>	
<i>Fabrizio Villamar</i>	