

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0270-M

Quito, D.M., 23 de mayo de 2024

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

ASUNTO: Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley que Promueve el Reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-2123-M de 20 de mayo de 2024 adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No. 0149-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del "**Proyecto de Ley que Promueve el Reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural**", presentado por la asambleísta Mónica de Jesús Salazar Hidalgo, mediante Memorando Nro. AN-SHMJ-2024-0142-M de 15 de mayo de 2024, signado con número de trámite 448566.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

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

Anexos:
- fiu1_salazar_mónica_estefanía_informe_ley_mujer_rural.pdf

Copia:
Sra. Mgster. Inés Beatriz Tonato Becerra
Analista de Administración 1

IT



INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 0149-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 23 de mayo de 2024

Proponente: Asambleísta Mónica de Jesús Salazar Hidalgo

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley que promueve el reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 15 de mayo de 2024, la asambleísta Mónica de Jesús Salazar Hidalgo, remite mediante Memorando Nro. AN-SHMJ-2024-0142-M de fecha 15 de mayo de 2024, con trámite Nro. 448566, al señor magíster Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley que promueve el reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural”. 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 No. AN-SG-2024-2123-M, de fecha 20 de mayo de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

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

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria 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; una sola materia (Principio de Unidad de Materia); exposición de motivos, considerandos y articulado; expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley.

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa	(Artículos 134, 135 y 301 de la CRE y 54 de la LOFL)	NO CUMPLE (Afectación al Artículo 135 de la Constitución)
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). Materia: Derechos colectivos	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado Contiene: Exposición de Motivos, veinticuatro considerandos; treinta y nueve artículos; una disposición reformatoria; cinco disposiciones transitorias; una disposición derogatoria; y, una disposición final	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas	(Artículo 55 de la LOFL)	CUMPLE

Legislativas		
--------------	--	--

3.1.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la asambleísta Mónica de Jesús Salazar Hidalgo con el respaldo de diez asambleístas, que corresponde al 07 % 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, en relación con el número de firmas de respaldo que una propuesta de ley debe tener.

Sin embargo, la iniciativa legislativa no solo se refiere al número de firmas de respaldo al Proyecto de Ley, sino que debe corresponderle a la o el proponente 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.

De acuerdo con el análisis técnico- económico, en el Proyecto de Ley se identifica incremento del gasto público, debido a los beneficios y prebendas preferenciales, en ciertos casos establecidos en el Proyecto de Ley por las obligaciones de crédito, programas educativos, beneficios de viviendas, subsidios, incide en gastos, y en la falta de recursos del Presupuesto General del Estado, que no es parte de la iniciativa de la Función Legislativa si no de la Función Ejecutiva.

En ese sentido, la Propuesta normativa tiene un impacto presupuestario no contemplado en la planificación del Estado, así como de la disponibilidad

presupuestaria por parte del ente rector de las finanzas públicas, para que se proceda con la viabilidad de la Propuesta Normativa, en cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el mismo que, respecto de las certificaciones presupuestarias dice lo siguiente: *“Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.”*

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, emplea para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo¹ cuyos rubros esta 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.²

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

Al respecto es necesario considerar que el Proyecto de Ley, sin cuantificación del costo fiscal y sin vinculación a la generación de ingresos o acceso a financiamiento público, incide en la rectoría de las finanzas públicas; por lo cual es necesario ajustarse a dichos lineamientos del ente rector de las Finanzas Públicas y a la disponibilidad presupuestaria.

Evidentemente es una propuesta humanitaria que reconoce derechos fundamentales, por lo que recomendamos que, en caso de ser calificada la Propuesta de Ley, durante su tratamiento se considere este análisis para evitar la posible afectación al Artículo 135 de la Constitución y a futuras objeciones y acciones de inconstitucionalidad de la Propuesta de Ley.

3.1.2 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

¹ El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

² Sentencia N.º 002-11-SIN-CC. CASO N.º0034-10-IN

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.** (Énfasis añadido)

Con base en lo expuesto, el título del Proyecto de Ley y su contenido normativo que regula disposiciones relacionadas con el reconocimiento a la igualdad de derechos, oportunidades y condiciones de la mujer rural para contribuir a su desarrollo político, económico, social y cultural, enfocado en varios ejes como el trabajo, salud, comunicación, participación ciudadana y derechos colectivos. En ese sentido, se estaría desarrollando los derechos que tienen las mujeres rurales para acceder al buen vivir, por lo tanto la categoría normativa del Proyecto de Ley debería ser considerada como Orgánica, y debería denominarse de la siguiente manera: “Proyecto de Ley Orgánica que Promueve el Reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural”.

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 dignidad³.

En este sentido, los derechos a su vez son superiores al Estado, puesto que adquieren la característica de ser inherentes a la condición humana, y, por lo tanto, el Estado está en la obligación de respetarlos, protegerlos y de abstenerse de realizar cualquier conducta que implique una vulneración, restricción o menoscabo

³ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH ¡Para exigir nuestros Derechos! Quito, diciembre 2014, pág. 5.

injustificado, pues los derechos limitan a todos los poderes del Estado y consecuentemente las actuaciones realizadas por las y los servidores públicos.

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. Así, la Proponente indica que:

“Las brechas de género en la ruralidad ecuatoriana se manifiesta de múltiples formas, tales como: las condiciones de inserción y trayectorias en el mercado de trabajo poco favorables, debido a la precariedad y temporalidad de los trabajos que realizan; la sobre carga del trabajo doméstico y de cuidados y, la invisibilización del trabajo en el ámbito reproductivo y para el autoconsumo; la falta de acceso a los medios de producción, sobre todo a la tierra, debido a la histórica preferencia masculina en la herencia y en el matrimonio y, la participación minoritaria de las mujeres en la asignación estatal de tierras y en programas comunitarios; y; las dificultades que enfrentan para la participación política y el reconocimiento como sujetos de derechos en las leyes y políticas, los arreglos institucionales (mecanismos y procedimientos de administración de la tierra) y las dinámicas locales, sociales y culturales?”

(...) Frente a esta realidad surge la necesidad de retornar la agenda para buscar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, entre mujeres urbanas y mujeres rurales, en diferentes aspectos de la vida (acceso a recursos productivos, la economía del cuidado, factores laborales, conectividad, acceso a las nuevas tecnologías de la información, entre otros), y más aún en las zonas rurales donde habitan la gran mayoría de las personas pobres que, junto con la desigualdad de género, agravan aún más la situación de inseguridad alimentaria, la malnutrición, la discriminación y la pobreza rural.

El reconocimiento del rol que la mujer desempeña en la supervivencia económica de su familia ha sido legislado por varios países, que han dado pasos importantes en procura de la igualdad de oportunidades y empoderamiento de las mujeres rurales (...).”

En tal sentido, y de acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley es importante resaltar que, en el marco del Estado constitucional de derechos, se reconoce en la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 70 que: *“El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres; a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e implementará el enfoque de género en planes y programas y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.”*

El reconocimiento pleno de los derechos humanos de las mujeres constituye un pilar tanto del sistema universal como del sistema interamericano de protección de derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) proclama la igualdad de derechos de hombres y mujeres como principio, y reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación (artículos 2 y 7). A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) establecen la obligación de los Estados partes de garantizar a los hombres y a las mujeres la igualdad en el goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (artículo 3).

En el ámbito interamericano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1969) prohíben explícitamente la discriminación por razón de sexo (artículo 2 y artículo 1, respectivamente). La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979) es el principal instrumento internacional de protección de los derechos de las mujeres. La CEDAW ha sido firmada e integrada al marco normativo de todos los países de América Latina y el Caribe. El Artículo 14 de esta Convención constituye la más importante disposición jurídica de origen internacional referida a los derechos de las mujeres rurales y a las medidas estatales requeridas para su garantía. Además de la CEDAW, otra norma de relevancia para la protección de los derechos de las mujeres rurales es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) (1994).

En 2016, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité-CEDAW) emite la Recomendación General número 34 sobre los Derechos de las Mujeres Rurales. A través de este instrumento, el Comité desarrolla las obligaciones que tienen los Estados partes de la CEDAW para hacer efectivos los derechos de las mujeres rurales (obligaciones de carácter general y obligaciones relacionadas con dimensiones específicas de los derechos de las mujeres rurales) y que: *“Los Estados partes deberían adoptar leyes, políticas, normativas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales eficaces para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres rurales, con miras a garantizarles el ejercicio y disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales en pie de igualdad con los hombres.”*⁴

El Comité-CEDAW enfatiza las siguientes dimensiones específicas de derechos de las mujeres rurales: derecho a participar en el desarrollo rural y en sus beneficios; servicios de atención médica; vida económica y social; educación; empleo; vida política y pública; tierra y recursos naturales, incluidos el agua, las semillas, los

⁴ <http://parlamentarioscontraelhambre.org/wp-content/uploads/pdf/Nota-juridica-8.pdf>

bosques y la pesca, y la garantía efectiva del derecho a la alimentación y la nutrición de las mujeres rurales; y condiciones de vida adecuadas.

Asimismo, la Recomendación General número 34 resalta la necesidad tanto de remover obstáculos legales que menoscaben los derechos de las mujeres rurales como de avanzar en la igualdad sustantiva, esto es: la igualdad material, real y estructural. Existen otros instrumentos que resultan de suma relevancia para una mejor comprensión e interpretación de los derechos de las mujeres rurales, establecidos a través de los tratados de derechos humanos. Entre dichos instrumentos, se destacan la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (2018) (artículo 4); las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (2004) (párrafos 2.5, 3.5, 3.8, 3.9, 7.4, 8.6, 8.10, 13.4, 17.5); las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (2012) (párrafos 5.4 y 5.5); las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (2015) (parte 2, capítulo 8); las Directrices Voluntarias del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial Sobre los Sistemas Alimentarios y la Nutrición (2021) (capítulo 3.6); y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Meta 5.a, indicadores 5.a.1 y 5.a.2).

Otros instrumentos de relevancia son el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (2015); la Estrategia de Género del Plan SANCCELAC (2016); la Estrategia Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (2018 - 2030) (2018); el Plan de acción de género de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático COP25 (2019); y la Estrategia regional de género de la FAO para América Latina y El Caribe 2019-2023 (2019).

Es importante destacar que los derechos de las mujeres indígenas cuentan con un marco jurídico especial de protección, cuyos principales instrumentos son el Convenio Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT (1989), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016).

El marco normativo específico para garantizar los derechos de las mujeres rurales ha tenido un avance progresivo en Ecuador al adelanto en garantías generales de los derechos de las mujeres, la igualdad de género y el derecho al desarrollo—, encontrándose aún en proceso de construcción y fortalecimiento, contenido en los artículos 57, 282 y 324 de la Constitución.

El Proyecto de Ley tiene como objeto promover y fortalecer el reconocimiento y el empoderamiento, la igualdad de oportunidades y el desarrollo integral de las mujeres campesinas de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, cuya actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, potenciando su autonomía económica, cultural, social, laboral y productiva, a través de la capacitación y el financiamiento productivo, en procura de mejorar su calidad de vida.

Al mencionarse en la Propuesta Normativa a las mujeres campesinas de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, cuya actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, es importante considerar que existen leyes vigentes que regulan dicha actividad, entre esos se encuentran: la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA). La LORSA fue aprobada como una Ley marco del régimen de soberanía alimentaria, con una extensión limitada y principios generales que serían posteriormente ampliados en subsecuentes leyes específicas como: la Ley Orgánica de Alimentación escolar; la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable; la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales; la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (Declarada inconstitucional mediante sentencia No. 45-15-IN/22 de 12 de enero de 2022); la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca; el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; la Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria; el Código Orgánico del Ambiente; el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, entre otros cuerpos legales.

Cabe recalcar que dichas leyes, regulan el campo de la agricultura, pesca, entre otros, e integran aspectos políticos, sociales, culturales, económicos y ecológicos, también se aplican a los ámbitos de la salud, educación, ciencia, tecnologías, investigación, información, servicios públicos, ordenamiento territorial, ambiente y recursos naturales relacionados con el empoderamiento de la mujer rural.

Además, en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana ya se reconoce el propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

En el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, se regula el fomento a la protección de la biodiversidad como patrimonio del Estado, a través de las reglas que garanticen su aprovechamiento soberano y sustentable, proteger y precautelar los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades sobre sus conocimientos tradicionales y saberes ancestrales relacionados a la biodiversidad; y evitar la apropiación indebida de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales asociados a esta. (Artículo 3, número 11)

En la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario se establece que la Política de Investigación Agropecuaria será determinada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y ejecutada por el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, observando las siguientes prioridades: a) Productos alimenticios básicos de alto contenido nutritivo; b) Productos destinados a la exportación; c) Productos destinados a la sustitución de importaciones; y, d) Materia prima para la industria nacional. (Artículo 4) La investigación agropecuaria se orientará a elevar la productividad de los recursos humanos y naturales mediante la generación y adopción de tecnologías de fácil difusión y aplicación a fin de incrementar la producción de los renglones señalados en el artículo anterior. El Gobierno Nacional atenderá en forma prioritaria la asignación de recursos destinados a la investigación agropecuaria que realicen el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y otras entidades del sector público. (Artículo 5) Finalmente, para la efectiva aplicación de los resultados de la investigación agropecuaria esta se realizará preferentemente en proyectos integrados de desarrollo agropecuario, proyectos de reforma agraria y colonización, proyectos de desarrollo rural integral y de riego; en las agencias de servicios agropecuarios; y, en sectores atendidos por el Banco Nacional de Fomento con crédito de capacitación. (Artículo 6)

En la Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria, le corresponde a la Autoridad Agraria Nacional, promover la capacitación y la formación de los productores agropecuarios y, en especial, de los pequeños y medianos productores de alimentos, en materia de sanidad agropecuaria. (Artículo 7, letra g) Además, la Autoridad Agraria Nacional deberá crear y estructurar programas de capacitación, asistencia técnica sobre la sanidad agropecuaria, bienestar animal, vacunación sistemática y compensación y programas que permitan afrontar emergencias y fortalecer los programas de control fito y zoonosanitario; así como programas de capacitación en materia de regulación y control del funcionamiento de centros de faenamiento. Los programas de capacitación podrán ser creados por iniciativa pública, privada, mixta o comunitaria, en armonía con la planificación nacional y estarán bajo la rectoría de dicha autoridad y bajo la supervisión de la dependencia administrativa competente. (Artículo 8)

En cuanto al otorgamiento de créditos preferenciales se deberían considerar las atribuciones que tiene la Junta de Política y Regulación Financiera que de acuerdo con el Código Orgánico Monetario y Financiero la Junta es responsable de la formulación de la política y regulación crediticia, financiera. (Artículo 13)

También, se debe considerar lo determinado en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales el cual tiene por objeto normar el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural, el derecho a la propiedad de esta, que deberá cumplir la función social y la función ambiental. Regula la posesión, la propiedad, la administración y redistribución de la tierra rural como factor de producción para garantizar la soberanía alimentaria, mejorar la productividad, propiciar un ambiente sustentable y equilibrado; y otorgar seguridad jurídica a los titulares de derechos.

Además, esta Ley garantiza la propiedad de las tierras comunitarias, el reconocimiento, adjudicación y titulación de tierras y territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, de conformidad con la Constitución, convenios y demás instrumentos internacionales de derechos colectivos. (Artículo 1) Además, manifiesta que la regularización de la posesión agraria es el conjunto de acciones determinadas en esta Ley, para legalizar, titular, redistribuir o reconocer el derecho a la propiedad sobre la tierra rural estatal. La regularización es competencia exclusiva de la Autoridad Agraria Nacional. Para los efectos de esta Ley, la regularización comprende: a) Los actos administrativos de titulación de tierras rurales estatales en favor de personas naturales de la agricultura familiar campesina o de la economía popular y solidaria y de organizaciones campesinas legalmente reconocidas que se encuentren en posesión agraria ininterrumpida por un lapso mínimo de cinco años; b) Los actos administrativos de redistribución de tierras rurales estatales mediante adjudicación a organizaciones campesinas legalmente reconocidas, cuyos miembros carecen de tierra o que tienen una extensión menor a la Unidad Productiva Familiar y que corresponden a los sectores de atención prioritaria definidos en esta Ley; c) Los actos administrativos de legalización de territorios ancestrales en favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que se encuentren en posesión ancestral; y, d) El saneamiento y resolución de conflictos en tierras tituladas mediante la aplicación del procedimiento de mediación en sede administrativa común, sobre las controversias que se susciten en los trámites de titulación o redistribución. El procedimiento de mediación puede ser recurrido en cualquier etapa en la que se encuentre el trámite en sede administrativa común. El acuerdo al que lleguen las partes será formalizado mediante resolución de la Autoridad Agraria Nacional y pondrá fin a la controversia. (Artículo 54)

En la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable el cual determina que, la Autoridad Agraria Nacional, a través de políticas públicas, creará campañas, estímulos e incentivos para que los pueblos y nacionalidades protejan, conserven, usen y reproduzcan semillas nativas. Estas políticas están orientadas a la vitalidad de las semillas nativas y a garantizar la soberanía y seguridad alimentaria. (Artículo 30)

Actualmente, se encuentra vigente la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales (ENAMR), creada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería

mediante el Acuerdo No. 106 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 420 de fecha 29 de marzo de 2021, el cual es un instrumento de política pública sectorial de intervención con enfoque de género.

Además, en el Acuerdo No. 106 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 420 de 29 de marzo de 2021, también se crea la "Mesa Técnica Interinstitucional para Mujeres Rurales", como órgano de diálogo, consulta y acompañamiento técnico para Implementación, seguimiento y evaluación de la política agropecuaria establecida en la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales (ENAMR).

La Mesa Técnica Interinstitucional para Mujeres Rurales tendrá los siguientes objetivos: a) Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional públicos y privados para la implementación de la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales y de los enfoques mencionados en la misma b) Propiciar un intercambio de experticias y experiencias sobre Mujeres Rurales y temas vinculados, entre las instituciones que participen en la Mesa Técnica, para contribuir a la implementación de Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales y su evaluación y retroalimentación permanente. c) Generar hojas de ruta para el funcionamiento de la mesa como herramientas de operatividad para la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales.

También, la Mesa Técnica tendrá las siguientes funciones: a) Apoyar al cumplimiento e implementación de Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales, especialmente con lo relacionado con la aplicación de su enfoque de igualdad de género y del libre ejercicio de los derechos de las mujeres y de la agricultura familiar campesina. b) Ejercer un acompañamiento técnico al Ministerio de Agricultura y Ganadería con la incorporación de recursos técnicos que apoyen la generación de capacidad técnica en los servidores con responsabilidades en el diseño y aplicación de programas, proyectos y /o servicios relacionados con la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales. c) Ser un órgano de diálogo, consulta, asesoría y acompañamiento técnico metodológico entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería, las agencias de cooperación internacional, la academia, instituciones públicas y privadas para la implementación, seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales en lo relacionado con los enfoques señalados. d) Apoyar al Ministerio de Agricultura y Ganadería en una labor de incidencia y mediación interconstitucional. e) Cooperar en la búsqueda y gestión de financiamiento nacional e internacional para apoyar la implementación de Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales. f) Proponer y hacer seguimiento de las articulaciones interinstitucionales, a fin de incidir para que estas canalicen apoyos, para fortalecer la implementación de la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales. g) Concretar acciones institucionales dentro y fuera del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Por consiguiente, en el proceso de análisis de la norma en la respectiva Comisión, es importante observar toda la normativa vigente, considerando que existen

regulaciones que no hacen algún tipo de distinción entre hombres o mujeres para acceder a ciertos beneficios tanto en la actividad productiva como de salud, trabajo, vivienda, créditos preferenciales, entre otros aspectos. Por lo tanto, se recomienda considerar lo dispuesto en la Normativa vigente con la finalidad de no duplicar o de ser el caso, contradecir regulaciones existentes que puedan afectar la aplicación de la norma asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre las propuesta remitida y el ordenamiento jurídico vigente, o a su vez se establezcan las reformas pertinentes al ordenamiento jurídico en aplicación a los principios de eficacia integradora y coherencia legislativa salvaguardando el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas.

Asimismo, se tome en cuenta que al establecer medidas de acción afirmativa con la creación de una normativa independiente para las mujeres de la ruralidad, es importante considerar lo estipulado en la Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo 11, número 2, que reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: “*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades*”. Por su parte, el Artículo 66, número 4 de la Constitución consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.

La Corte Constitucional mediante Sentencia No. 1-18-IN/21 de fecha 08 de septiembre de 2021, determina que:

“28. En virtud de la configuración constitucional del derecho y principio a la igualdad previsto en los artículos 11 (2) y 66 (4), se pueden distinguir que nacen las siguientes dimensiones: (i) formal: un trato idéntico a sujetos - individuales o colectivos- que se hallen en la misma situación y (ii) material: “[reconoce que] los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes, requieren un trato distinto que permita equiparar el goce y el ejercicio de sus derechos a personas que se encuentren en situaciones distintas”⁵

Uno de los casos en el que se promueve la igualdad material son justamente las medidas de acción afirmativa. La Corte ha definido que las acciones afirmativas son medidas dirigidas hacia un grupo poblacional “*social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes*”⁶ y en condición de desventaja cuya finalidad es promover el ejercicio igualitario de derechos y erradicar o reducir la discriminación estructural⁷. En ese mismo sentido, en la sentencia del caso No. 7-11-IA/19, este Organismo enfatizó que las acciones afirmativas “*no son una excepción al principio*

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 19

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 005-09-SEP-CC de 14 de mayo de 2009.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párrs. 19 y 21.

de igualdad sino un medio para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones [...].”

Esto se complementa, además, con el hecho de que ningún derecho es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. Esto significa que no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos, solo que en caso de hacerlo, la medida diferenciada debe estar debidamente justificada y ser razonable. Cabe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato⁸. Ahora bien, cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.

Por consiguiente en el proceso de elaboración de la norma se recomienda analizar que dichas acciones afirmativas estén concordantes con la Constitución, tratados internacionales de derechos humanos y el ordenamiento jurídico vigente, de ser calificado el Proyecto de Ley, se recomienda considerar el abordaje y enfoque empleados en el análisis del presente Informe.

4.2 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; Impacto de género de las normas sugeridas; Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades; y, Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

El “Proyecto de Ley que promueve el reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural”, si bien en el Artículo 3 se define a la “mujer rural” como *“toda aquella que, sin distinción de ninguna naturaleza por raza, identidad cultural, étnica o religiosa, etc., e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada”*, es importante que los derechos de las niñas y adolescentes reconocidas como grupo de atención prioritaria sean desarrollados conforme lo disponen los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución.

Por otro lado, el Proyecto de Ley no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia al Artículo 11, número 4 sobre el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; y, 66 número 4, de la CRE.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 33

La Propuesta tiene relación directa con los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos de las mujeres rurales establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador.

En concordancia con esta realidad política y jurídica, del Estado plurinacional e intercultural, la Constitución reconoce veintiún derechos colectivos, cuyos sujetos son los pueblos y nacionalidades (artículos 57, 60, 74, 85, 171, 257), muchos de ellos, siendo derechos, también constituyen competencias, funciones o facultades de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Así tenemos la facultad jurisdiccional reconocida en el Artículo 171; la función normativa interna reconocida en el Artículo 57, número 10; la facultad de autogobierno que implica la conservación y desarrollo de sus propias formas de convivencia y organización social; y, de generación y ejercicio de la autoridad, determinada en el Artículo 57, número 9, de la Constitución de la República, esto en concordancia con la Legislación y jurisprudencia internacional.

La norma vigente que es objeto de la reforma propuesta tiene el propósito de promover y fortalecer el reconocimiento y el empoderamiento, la igualdad de oportunidades y el desarrollo integral de las mujeres campesinas de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, cuya actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, potenciando su autonomía económica, cultural, social, laboral y productiva, a través de la capacitación y el financiamiento productivo, en procura de mejorar su calidad de vida.

En este sentido en la Propuesta se incluyen varias disposiciones específicas que tienen relación e incidencia con los derechos colectivos de mujeres que pertenecen a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Por ende, requiere que se proceda con el desarrollo de la Consulta Prelegislativa cumpliendo los precedentes constitucionales, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las disposiciones de la Constitución, la legislación internacional y sobre todo lo contemplado en los artículos 109.1 hasta el 109.18 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es necesario también tener presente que la Consulta Prelegislativa de acuerdo con la Sentencia No. 001-10-SIN-CC, la Corte Constitucional determinó que es *“un derecho constitucional colectivo, un requisito previo sine qua non que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole legislativa que pudiera afectar cualquiera de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador”*.

Por otro lado, durante el debate del presente Proyecto se debe tener en cuenta el enfoque interculturalidad y el respeto absoluto de los derechos colectivos, en particular lo señalado en el Artículo 57, teniendo presente de manera especial la

disposición constitucional establecida en el Artículo 57, números 9 y 10 que otorga el derecho a la autonomía y autodeterminación, por ende, el derecho a desarrollar su sistema de vida comunitaria y de gobierno comunitario en sus territorios. En ese contexto, tienen competencia de crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, ejercer la facultad de gobierno comunitario y ejercer las facultades jurisdiccionales establecidas en el Artículo 171 de la Constitución.

Finalmente, el Proyecto de Ley si bien en el Artículo 3, define a la “mujer rural” como *“toda aquella que, sin distinción de ninguna naturaleza por raza, identidad cultural, étnica o religiosa, etc., e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada”*, es importante que se considere lo estipulado en el Artículo 35 de la Constitución de la República, mismo que determina que 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.

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

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo.

En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que “Solo la presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”, y “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

Los artículos 301 y 303 señalan como facultad exclusiva del Ejecutivo y por su iniciativa, el establecimiento modificación, exoneración o extinción de impuestos, o

tasas y contribuciones (por acto normativo de órgano competente) y la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, instrumentada por el Banco Central y la banca pública.

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

Al analizar este “Proyecto de Ley que promueve el reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural” en los artículos 30, 31, 32 y 33 del Capítulo V, en los cuales indica, sobre los fondos de los planes, programas, proyectos, sobre capacitaciones, la creación de líneas de créditos, con condiciones preferenciales, y el Artículo 33 por el cual se pretende crear el acceso a programas de vivienda rural “Que el ESTADO, a través del ente rector de desarrollo urbano y vivienda, promoverá la entrega de SUBSIDIOS familiares para el acceso a vivienda de interés social rural para las mujeres rurales que tengan la condición de jefas de hogar.”

De acuerdo a la revisión y análisis de todos los artículos del “Proyecto de ley que promueve el reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural” se puede identificar la obligación de prever recursos del Presupuesto General del Estado, para financiar los egresos económicos establecidos en el proyecto de ley por: capacitaciones, creación de créditos, programas de viviendas y en subsidios, todos estos beneficios indudablemente generan diferentes gastos para el estado. Se debe tener en cuenta que al considerar todos estos beneficios y prebendas que se proponen en el proyecto de ley, deben necesariamente contemplarse en el Presupuesto General del Estado, y además dependería del flujo de la caja fiscal por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se debe considerar además el número 6 del Artículo 147 de la Constitución de la República, el cual establece las atribuciones y deberes del Presidente de la República para crear, modificar o suprimir ministerios, aún más que actualmente existe el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, en cuyo ámbito recaería varias de las acciones y competencias que se pretende incorporar en el proyecto de ley en análisis.

También es importante considerar el número 15 del Artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, del que establece que el ente rector de finanzas públicas dictamine de forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero.

Así mismo se debe considerar el Artículo 292 de la Constitución de la República que establece que el Presupuesto General del Estado, es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

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

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- Se identifica el incremento del gasto público, debido a los beneficios y prebendas preferenciales, en ciertos casos establecidos en el proyecto de ley por las obligaciones de crédito, programas educativos, beneficios de viviendas, subsidios, los mismos que constituyen un incremento al gasto público.

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

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen 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 la Proponente, es promover y fortalecer el reconocimiento y el empoderamiento, la igualdad de oportunidades y el desarrollo integral de las mujeres campesinas de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, cuya actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, potenciando su autonomía económica, cultural, social, laboral y productiva, a través de la capacitación y el financiamiento productivo, en procura de mejorar su calidad de vida. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030, con los objetivos: 2 referente a promover la agricultura sostenible; 5 relacionado con lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas; y 16 referente a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

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 los siguientes objetivos: 1. Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda y bienestar social; y 9. Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente orientado al bienestar social.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

5.1 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio:

REQUISITO	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY
Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio	(Artículo 66, número 4 de la CRE; Artículo 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	CUMPLE

5.2 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.⁹ (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 adecuar el articulado del Proyecto de Ley conforme lo estipulado en el Reglamento de Técnica Legislativa. Así como se sugiere en el marco de lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sindéresis, adecuar el contenido de la Propuesta Normativa.
- Se recomienda eliminar la Disposición Derogatoria Única del Proyecto de Ley, la cual determina que: *“Quedan derogadas todas las disposiciones generales y especiales, incluidas los reglamentos, resoluciones, acuerdos o cualquier tipo de norma de igual o inferior rango o jerarquía que se opongan a lo dispuesto en esta Ley.”* Debido a que el Artículo 136 de la Constitución claramente determina que los proyectos de ley deben contener la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley que promueve el Reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural”, 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 con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sin embargo, a criterio de esta Unidad, en la Propuesta normativa se identifica incremento del gasto público, debido a los beneficios y prebendas preferenciales, en ciertos casos establecidos en el proyecto de ley por las obligaciones de crédito,

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

programas educativos, beneficios de viviendas, subsidios, mismos que inciden en incremento al gasto público. En consecuencia podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.

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; y,
- b) **No Calificar** el “Proyecto de Ley que Promueve el Reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural”.

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 que Promueve el Reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO

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

Elaborado por:	Estefanía Vallejo
Análisis económico:	Raúl Banchón
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE PROYECTO	DEL	“Proyecto de Ley que Promueve el Reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural”
PROPONENTE		Asambleísta Mónica de Jesús Salazar Hidalgo
FECHA PRESENTACIÓN	DE	15 de mayo de 2024
MATERIA		Derechos Colectivos
OBJETIVO PROYECTO	DEL	Promover y fortalecer el reconocimiento y el empoderamiento, la igualdad de oportunidades y el desarrollo integral de las mujeres campesinas de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, cuya actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, potenciando su autonomía económica, cultural, social, laboral y productiva, a través de la capacitación y el financiamiento productivo, en procura de mejorar su calidad de vida.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO		<p>Contiene: Exposición de Motivos, veinticuatro considerandos; treinta y nueve artículos; una disposición reformativa; cinco disposiciones transitorias; una disposición derogatoria; y, una disposición final.</p> <p>El Proyecto de Ley pretende crear una regulación específica que promueva el reconocimiento y empoderamiento de la mujer rural, en tal sentido se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar el acceso y uso de servicios productivos, financieros, tecnológicos, entre ellos conectividad y acceso a internet, en armonía con el medio ambiente, de educación, salud, protección social, seguridad alimentaria y de infraestructura social y productiva brindados por el Estado, mediante planes, programas y proyectos, en condiciones de igualdad en relación a su par urbana y con el hombre; - Garantizar la institucionalización de la perspectiva de género en todos los sistemas y procesos de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de leyes, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos, servicios, actividades gerenciales y administrativas de las instituciones públicas; - Promover los derechos políticos y culturales de las mujeres rurales y su empoderamiento, mediante el fortalecimiento de su capacidad asociativa y de liderazgo a través de creación e implementación de mecanismos y estructuras que amplíen el ejercicio democrático de su ciudadanía activa; - Proponer modificaciones en las legislaciones que involucren e incentiven al sector de las mujeres rurales, salvaguardando la aplicación de los principios de igualdad y equidad en el acceso a los servicios, la tierra, el crédito, asistencia técnica, comercialización, mercados, educación técnica, desarrollo empresarial y ambiental; - Fortalecer las capacidades de las unidades de género o instancias similares de los organismos gubernamentales, así como la creación de Unidades de Género en aquellas instituciones públicas que no las posean, a los efectos de una coordinación interinstitucional para la implementación de acciones específicas en beneficio de las mujeres rurales; - Incentivar la formación de organizaciones de mujeres rurales a través de las diferentes entidades estatales involucradas en la protección de sus derechos, les deberán brindar el acompañamiento y asesoría para la concreción de sus objetivos;

	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar mecanismos de consulta con las organizaciones de mujeres rurales y feministas, a fin de conocer sus opiniones sobre ternas que les afecten directa o indirectamente; - Disminuir la vulnerabilidad por su condición de género y la debilidad de los procesos de participación económica y social de la mujer; - Establecer programas de otorgamiento de créditos que permitan el desarrollo de actividades productivas agrícolas y no agrícolas en montos, condiciones de garantía, tasas de interés, períodos de gracia preferenciales y otras condiciones que faciliten el acceso al crédito y su aprovechamiento óptimo; - Habilitar nuevas modalidades de acceso a recursos financieros y no financieros que permitan el incremento de la producción rural, el empleo y el ingreso a las mujeres en comunidades rurales; - Cumplir con los compromisos asumidos por el Estado Ecuatoriano en tratados, convenios e instrumentos internacionales de derechos humanos, relacionados con los derechos de las mujeres; - Crear y fortalecer los mecanismos de género con presupuesto suficiente para su funcionamiento en las instituciones que conforman el sector público agropecuario; - Reglamentar procedimientos simplificados para la adjudicación y titulación de tierras para las mujeres jefas de familia; <p>Incrementar la asistencia técnica brindada por el ente rector de Agricultura y Ganadería a mujeres rurales en los distintos programas y proyectos en implementación, atendiendo a sus necesidades específicas;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer cuotas y objetivos de representación de las mujeres rurales en los puestos decisorios, en concreto en los parlamentos y órganos de gobernanza a todos los niveles, incluidos los órganos de gobernanza de la tierra, los bosques, la pesca y los recursos hídricos, así como en la gestión de los recursos naturales; - Procurar que las mujeres rurales y sus organizaciones puedan influir en la formulación, la aplicación y el seguimiento de políticas a todos los niveles y ámbitos que les afectan, entre otras cosas, mediante su participación en partidos políticos y en órganos locales y de autogobierno; y - Asegurar la participación de las mujeres rurales en la elaboración y aplicación de todas las estrategias de desarrollo agrícola y rural y su participación efectiva en la planificación y la toma de decisiones relacionadas con la infraestructura y los servicios rurales, así como en cooperativas agrícolas, organizaciones de agricultores productores, organizaciones de trabajadores rurales, grupos de apoyo y entidades de agrotransformación.
CONCLUSIONES	<p>El “Proyecto de Ley que Promueve el Reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural”, 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 con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</p> <p>Sin embargo, a criterio de esta Unidad, en la Propuesta normativa se identifica incremento del gasto público, debido a los beneficios y prebendas preferenciales, en ciertos casos establecidos en el proyecto de ley por las obligaciones de crédito, programas educativos, beneficios de viviendas, subsidios, mismos que inciden en incremento del gasto público. En consecuencia podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o</p>

	Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.
RECOMENDACIONES	a) Considerar , los criterios establecidos en el presente Informe; y, b) No Calificar el “Proyecto de Ley que Promueve el Reconocimiento y Empoderamiento de la Mujer Rural”.

Elaborado por: MEVB