

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0296-M

Quito, D.M., 07 de junio de 2024

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

ASUNTO: Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-2344-M de 03 de junio de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No.0168-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar" presentado por la asambleísta Fabiola Sanmartín Parra, a través del Memorando Nro. AN-SPFM-2024-0052-M de 30 de mayo de 2024, signado con trámite 449348.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

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

Anexos:
- fiu1._fabiola_sanmartín_johanna_informe_reforma_coip.pdf

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

IT



Firmado electrónicamente por:
**GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO**



F02V03-PRO-GSG-GDC-001

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE

No.- 0168-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 07 de junio de 2024

Proponente: Asambleaísta Fabiola Sanmartín Parra

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

La asambleísta Fabiola Sanmartín Parra, remite mediante Memorando Nro. AN-SPFM-2024-0052-M de 30 de mayo de 2024, signado con trámite 449348, al señor ingeniero Henry Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar” y adjunto al documento, incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2024-2344-M de 03 de junio de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad de Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.



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

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE 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 Firmas: 9	(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54,	CUMPLE

Apoyo: 07 %	número 1, de la LOFL)	
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). Materia: Penal.	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Contiene: Exposición de Motivos, nueve (9) Considerandos, único Artículo, 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 Legislativas.	(Artículos 30, letra k; 55 y 56 de la LOFL)	CUMPLE

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que



regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con base a lo expuesto, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar”, constituiría una norma de carácter orgánico, toda vez que su contenido normativo regula las disposiciones relacionadas con una ley orgánica y reformatorio por lo que veremos a continuación. Motivo por el **cual se ha catalogado de manera correcta al Proyecto de Ley.**

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

De acuerdo con el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar”, se pretende incorporar como contravención a “la persona que, por cualquier medio y forma, limite, sustraiga, destruya, retenga o apropie indebidamente de los recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades indispensables para vivir una vida digna; así como la evasión del cumplimiento de sus obligaciones alimentarias o pague un salario menor por realizar una misma actividad dentro de un mismo lugar de trabajo, será



sancionado con trabajo comunitario **de cuarenta a noventa horas y medidas de reparación integral**". (Énfasis en el texto propuesto)

Una vez identificado el objeto normativo, es necesario conocerlo a partir de la parte expositiva que ha configurado la Proponente. Ello, en vista de que la Exposición de Motivos es un requisito constitucional de la Propuesta Normativa, permite comprender las **razones que justifican y sustentan la existencia de la norma propuesta**, conforme lo ha identificado la Corte Constitucional del Ecuador, sirve, por tanto, de punto de partida para el debate legislativo.¹

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, este permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. "54. (...) la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)".

Es menester realizar un análisis sobre ciertos conceptos los mismos que guiarán a una mejor comprensión de la propuesta normativa, entre los que podemos citar a:

La infracción penal se divide en delitos y contravenciones, en cuanto al segundo es una figura punitiva de menor grado al no ser de gran impacto para la sociedad, con pena sancionatoria a la persona que cometió el hecho punible; mientras que los delitos son penas sancionatorias de mayor gravedad al producir un impacto social como es la vida, la salud, la integridad física, etc. (Ortiz, Ronny. 2019)²

Respecto a las normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma



propuesta, es pertinente recalcar que en la discusión legislativa de la Normativa propuesta deberá entrar en diálogo con la siguiente ley:

- El Código Orgánico Integral Penal, en su Artículo 63 estipula como servicio comunitario que consiste en el trabajo personal no remunerado que se realiza en cumplimiento de una sentencia y que en ningún caso superará las doscientas cuarenta horas, en caso de infracciones sancionadas con penas de hasta seis meses.

De acuerdo con el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar”, la violencia contra las mujeres en Ecuador, América Latina y el mundo, es un problema persistente y complejo. La Organización Mundial de la Salud (2018) estima que el 35 % de las mujeres del mundo han experimentado en algún momento violencia física y/o sexual. En Ecuador, según la encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2019), se dieron a conocer los siguientes porcentajes en cuanto a los tipos de violencia hacia la mujer: psicológica 56.9 %, física 35.4 %, sexual 32.7 %, económica y patrimonial 16.4%, gineco-obstétrica 47.5 %.

En este contexto, para analizar el tema es necesario partir de la problemática de la desigualdad de género y comenzar abordando lo que implica el concepto “género”, el cual se atribuye a los valores, atributos, roles y representaciones que la sociedad asigna a hombres y mujeres. Como describe Guerra (2016), el género consiste en una construcción social en la cual están implícitas las diferenciaciones biológicas, sexuales y culturales, las cuales han ocasionado la discriminación y desigualdad en las relaciones entre hombres y mujeres.



La violencia económica es una forma de violencia de género que afecta a mujeres y otros miembros del núcleo familiar, caracterizada por el control y la limitación del acceso a recursos financieros. En Ecuador, esta problemática es reconocida y abordada dentro del marco legal y social, pero sigue siendo un desafío importante.

Definición y Manifestaciones de la Violencia Económica.

La violencia económica se manifiesta de varias maneras, entre las cuales se incluyen:

1. Control de Recursos Financieros:

- Restricción del acceso a dinero o cuentas bancarias.
- Control sobre las decisiones financieras del hogar.

2. Impedimento para Trabajar:

- Prohibición o limitación del derecho de la mujer a trabajar o estudiar.
- Obligar a la mujer a renunciar a su empleo.

3. Manipulación Financiera:

- Endeudamiento forzado a nombre de la mujer.
- Retención del salario o de ingresos propios.

4. Privación de Necesidades Básicas:

- Negación de dinero para cubrir necesidades básicas como alimentación, vestimenta, y salud.

Impacto en las Víctimas

La violencia económica tiene consecuencias graves y multifacéticas para las víctimas:

1. Dependencia Financiera:

- Las mujeres se vuelven económicamente dependientes de su agresor, dificultando su capacidad para dejar una relación abusiva.

2. Afectación Psicológica y Emocional:

- La privación económica y el control pueden causar estrés, ansiedad, y depresión.



3. Impacto en el Desarrollo Personal y Profesional:

- La limitación del acceso al empleo y la educación afecta el desarrollo profesional y personal de las mujeres, perpetuando el ciclo de pobreza.

4. Consecuencias para el Núcleo Familiar:

- Los hijos y otros miembros de la familia también sufren las consecuencias de la violencia económica, impactando su bienestar y desarrollo.

Situación en Ecuador

En Ecuador, la violencia económica contra la mujer es un problema reconocido por las autoridades y diversas organizaciones sociales. Algunos puntos clave incluyen:

1. Estadísticas y Prevalencia:

- Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), un alto porcentaje de mujeres reporta haber experimentado algún tipo de violencia económica.
- En 2019, una encuesta nacional reveló que el 32% de las mujeres había sufrido violencia económica en algún momento de su vida.

2. Marco Legal:

- **Código Orgánico Integral Penal (COIP):** Tipifica la violencia económica y establece sanciones para quienes la perpetúan.
- **Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres:** Esta ley incluye disposiciones específicas sobre la violencia económica y promueve medidas de protección y apoyo para las víctimas.

3. Acciones y Programas:

- **Centros de Atención Integral:** Ofrecen servicios de asesoría legal, psicológica y social a las víctimas de violencia.
- **Campañas de Sensibilización:** Iniciativas para educar a la población sobre la violencia económica y sus consecuencias.



Desafíos y Oportunidades

A pesar de los avances legales y programáticos, persisten varios desafíos en la lucha contra la violencia económica en Ecuador:

1. Subregistro y Visibilización:

- Muchas mujeres no denuncian la violencia económica por miedo, vergüenza o falta de conocimiento sobre sus derechos.

2. Implementación y Seguimiento:

- La aplicación de las leyes y la efectividad de los programas de protección y apoyo a menudo son insuficientes debido a recursos limitados y falta de capacitación.

3. Cambio Cultural:

- Las normas y estereotipos de género profundamente arraigados continúan perpetuando la violencia económica.

Esta parte propuesta para ser incorporada al Código Orgánico Integral Penal (COIP) tiene como objetivo tipificar y sancionar la violencia económica contra la mujer. Aquí está una interpretación detallada de su contenido:

1. Acciones Delictivas Específicas:

- **Limitación, sustracción, destrucción, retención o apropiación indebida de recursos económicos:** Esto se refiere a cualquier acción que obstaculice o impida que una persona acceda a sus recursos económicos necesarios para vivir una vida digna. Específicamente, afecta los recursos que deben estar destinados a cubrir necesidades básicas.
- **Evasión del cumplimiento de obligaciones alimentarias:** Esto implica no cumplir con las responsabilidades legales de proporcionar alimentos o manutención, lo que es crucial para el sustento de la persona afectada.
- **Pago de un salario menor por realizar una misma actividad en un mismo lugar de trabajo:** Esto se refiere a la discriminación salarial



basada en género u otros factores, donde una persona recibe menos salario por el mismo trabajo en comparación con otros.

2. Sanciones:

- **Trabajo comunitario de cuarenta a noventa horas:** Esto propone una sanción que requiere que la persona culpable realice un cierto número de horas de trabajo comunitario. Esta medida busca no solo castigar sino también reeducar al infractor mediante su participación en actividades que beneficien a la comunidad.
- **Medidas de reparación integral:** Estas medidas buscan restaurar o compensar a la víctima de manera completa y adecuada. Pueden incluir compensaciones económicas, acciones para devolver los recursos sustraídos, y cualquier otra medida necesaria para restablecer los derechos de la víctima y mitigar el daño causado.

Contexto Legal y Social

La incorporación de este artículo tiene un fuerte componente de justicia social, ya que busca proteger a las personas, principalmente mujeres, que son víctimas de violencia económica. Este tipo de violencia es una forma sutil pero devastadora de maltrato, ya que priva a las víctimas de la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas, afectando directamente su calidad de vida y dignidad humana.

Efectos Esperados

1. **Prevención y disuasión:** La tipificación clara de estas acciones como delitos busca disuadir a las personas de cometer tales actos, al establecer consecuencias legales claras.
2. **Protección de derechos:** Refuerza el derecho a la igualdad económica y la obligación de proveer un ambiente libre de discriminación y violencia económica.
3. **Empoderamiento de las víctimas:** Al establecer medidas de reparación integral, se asegura que las víctimas no solo sean reconocidas sino también adecuadamente compensadas y apoyadas para superar el daño sufrido.



El 5 de febrero del 2018, se publica la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con el objeto de “prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en toda su diversidad, en los ámbitos público y privado; en especial, cuando se encuentran en múltiples situaciones de vulnerabilidad o de riesgo, mediante políticas y acciones integrales de prevención, atención, protección y reparación de las víctimas; así como a través de la reeducación de la persona agresora y el trabajo en masculinidades”.

En este cuerpo legal se crea un Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres como un “conjunto organizado y articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientados a prevenir y a erradicar la violencia contra las mujeres, a través de la prevención, atención, protección y reparación integral de los derechos de las víctimas. El Sistema se organizará de manera articulada a nivel nacional, en el marco de los procesos de desconcentración y descentralización para una adecuada prestación de servicios en el territorio. Se garantizará la participación ciudadana, así como los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía”.

La Proponerte hace referencia a la violencia económica contra la mujer y miembros del núcleo familiar en Ecuador el mismo que es un problema grave que requiere atención y acción continua. La legislación existente proporciona una base sólida para abordar esta forma de violencia, pero es necesario fortalecer la implementación de las leyes, mejorar la educación y sensibilización pública, y asegurar que las víctimas tengan acceso a los recursos y el apoyo necesarios para romper el ciclo de la violencia.

En resumen, esta propuesta de reforma al COIP fortalece la protección legal contra la violencia económica, subrayando la importancia de garantizar que todas las personas puedan vivir con dignidad y sin discriminación.



En consecuencia, el precitado Proyecto cumple con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Con todas estas consideraciones, y de la revisión efectuada, el Proyecto de Ley en mención, guarda concordancia con las normas constitucionales, así como del derecho internacional y no es incompatible con el ordenamiento jurídico interno. De ser calificado el Proyecto de Ley, se recomienda considerar el abordaje y enfoque empleados en este apartado.

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

Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes: En este punto es preciso mencionar que, en la Sección sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la CRE reconoce en su Artículo 45, la protección constitucional de la vida como valor constitucional en los siguientes términos: “Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción (...)”.

La Convención Americana de los Derechos del Niño/a en su Artículo 3 se refiere al Interés superior del Niño/a, su desarrollo se encuentra contenido en la Observación General 14, de donde se rescata que todas las medidas respecto del niño deben



estar basadas en la consideración del interés superior del mismo y que corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo o en correspondencia con aquellos.

Así también, el Artículo 44 de la CRE, señala 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. El Estado tiene la obligación de brindar atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Artículo 35, CRE)

Con lo expuesto y del análisis realizado al Proyecto de Ley, no se evidencia que afecte de manera directa a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, es menester recordar a la Proponente la necesidad de procurar perennemente la protección de este grupo vulnerable.

Impacto de género de las normas sugeridas: La Convención Belem Do Pará para la Erradicación de las violencias contra las mujeres establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos. La Agenda 2030 por medio del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 de Igualdad de Género establece promover la protección social a niñas y mujeres. Estos compromisos internacionales determinan al Estado ecuatoriano, eliminar toda forma de discriminación o síntoma de violencia, propendiendo reforzar los derechos de todas las personas, y, resguardando la dignidad humana a través de enfoques diferenciales.



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

Según lo dicho, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar” no contiene normativa que atente contra la igualdad y la equidad de género y guarda relación con la exigencia determinada en el Artículo 11 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

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

El Estado plurinacional, implica el reconocimiento constitucional de la existencia de diversas realidades, varios pueblos y nacionalidades, con sus propios saberes, valores; sistemas jurídicos, sociales, económicos, culturales entre otros elementos, los mismos que han sido desarrollados y ejercidos comunitariamente por cientos de años. En la actualidad en nuestro país existen catorce nacionalidades y dieciocho pueblos, además de los pueblos afroecuatorianos, montubios y blancos-mestizos.



La plurinacionalidad propugna la igualdad, unidad, respeto, reciprocidad y solidaridad de todas las nacionalidades y pueblos que conforman el Ecuador. Reconoce el derecho de las nacionalidades a su territorio, autonomía política, administrativa interna, es decir, a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico para garantizar el desarrollo de su identidad cultural y política y por ende, el desarrollo integral del Estado plurinacional; mientras que la Interculturalidad posibilita el diálogo, la interrelación y el encuentro creativo y equitativo entre los diversos saberes, prácticas, valores y principios.

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.

De la revisión del Proyecto de Ley, se establece que no desarrolla temas relacionados con los derechos colectivos, por ende, no afecta los mismos.

Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria: El Artículo 35 de la Constitución 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.



La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas, en condición de doble vulnerabilidad.

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 no vinculantes de 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.



Del análisis al “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar”, se desprenden las siguientes características:

- **No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.**
- **No se identifica incremento del 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 la 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 técnico del gobierno nacional que establece la orientación y el accionar estratégico del sector público.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: con el Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

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 a las características sociales, culturales y territoriales de la población.



El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 busca tener un país próspero, con una democracia liberal plena, regida por el Estado de derecho y donde funcionan eficientemente las instituciones; en este instrumento se hace énfasis en la corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía; también se considera que respetando la individualidad personal se lograría promover una economía de libre mercado y abierta al mundo, fiscalmente responsable y generadora de empleo, sin olvidar ser solidarios con los más vulnerables, a través de un Estado sólido y eficiente

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 con el: Objetivo 3. Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

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

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



de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

5.2 Observaciones de Técnica Legislativa

Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

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

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En cuanto a las observaciones de técnica legislativa se obtienen las siguientes:

5.2.1 Se recomienda observar las recomendaciones abordadas dentro del presente informe.

5.2.2 Se observa que 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. Por ejemplo: La palabra Artículo siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra. La expresión castellana correcta es con base y no “en base”.

5.2.3 El Que inicial que corresponde a un pronombre relativo, establece la relación entre la palabra CONSIDERANDO y la oración subordinada a la que precede. El

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



pronombre relativo Que se une directamente con la subordinación. No va escrito ni en negrillas ni seguido de una coma.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- Dispone de la iniciativa legislativa;
- Se refiere a una sola materia;
- Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

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

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar”;
- c) **Unificar** con los proyectos de ley que han sido presentados y que corresponden a la misma materia, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
- d) **Designar**, para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, que es competente para tratar este tipo de



proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
**GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO**

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

Elaborado por:	Johanna Toala D.
Revisión formal del documento.	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE PROYECTO	DEL	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar”
PROPONENTE		Asambleísta Fabiola Sanmartín Parra
FECHA PRESENTACIÓN	DE	30 de mayo de 2024
MATERIA		Penal
OBJETIVO PROYECTO	DEL	El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar”, guarda armonía con lo preceptuado en la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, cuerpo normativo que reconoce a la violencia intrafamiliar como un problema que trascendía la vida privada hacia la esfera pública, así como la existencia de tres tipos de violencia; la física, psicológica y sexual por ende la proponente como objetivo principal pretende tipificar como contravención penal a <i>“la persona que, por cualquier medio y forma, limite, sustraiga, destruya, retenga o apropie indebidamente de los recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades indispensables para vivir una vida digna; así como la evasión del cumplimiento de sus obligaciones alimentarias o pague un salario menor por realizar una misma actividad dentro de un mismo lugar de trabajo, será sancionado con trabajo comunitario de cuarenta a noventa horas y medidas de reparación integral.”</i>
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO		El Planteamiento Normativo pretende incorporar una reforma al Código Orgánico Integral Penal y en ese sentido se han elaborado la Exposición de Motivos, nueve (9) Considerandos, un Artículo Reformatorio, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final. En el Proyecto de Ley, la Legisladora aborda los diversos tipos de violencia que se manifiestan en formas comunes de agresiones sean físicas, emocionales, sexuales y económicas que en algunos casos han llevado a desenlaces fatales como suicidios y feminicidios alarmantes, agudizando la cadena de violencia que afectan a todo su entorno familiar y sobre todo el futuro de los hijos de las familias ecuatorianas. A pesar de los esfuerzos por implementar medidas de prevención, protección y concienciación sobre esta problemática, muchos casos no se denuncian por miedo, vergüenza, falta de apoyo o quizá porque sigue siendo concebido como normales en algunos entornos culturales. El Gobierno y diversas organizaciones han trabajado en la implementación de leyes y políticas para prevenir y abordar la violencia de género; sin embargo, se necesita un enfoque más integral que incluya educación, apoyo psicológico, empoderamiento económico y un cambio cultural profundo para erradicar esta problemática.

CONCLUSIONES	El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar” sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa concluye que: a) Dispone de iniciativa legislativa. b) Se debe considerar, los criterios establecidos en el presente Informe; c) Se refiere a una sola materia; d) Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; e) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y, f) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.
RECOMENDACIONES	Por lo tanto, se recomienda al Consejo de Administración Legislativa: a) Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para tipificar la Contravención de Violencia Económica Contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar”; b) Unificar con los proyectos de ley que han sido presentados y que corresponden a la misma materia, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, c) Designar para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, que es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Elaborado por: RJTD

ANEXO 2

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL, PARA TIPIFICAR LA CONTRAVENCIÓN DE VIOLENCIA ECONÓMICA CONTRA LA MUJER Y MIEMBROS DEL NÚCLEO FAMILIAR

Proponente: Fabiola Sanmartín Parra – Asambleísta por la provincia del Cañar

En el siguiente cuadro comparativo se detalla la normativa vigente y la propuesta de reforma del precitado proyecto. En caso se encuentre tachado o testado en el texto vigente es lo que se desea modificar.

Contiene:

- Exposición de motivos
- Nueve (9) considerandos
- Un (1) Artículo
- Una (01) Disposición Derogatoria
- Una (01) Disposición Final

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Art. 159.- Contravenciones de Violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar. Será sancionada con pena privativa de libertad de quince a treinta días, la persona que hiera, lesione o golpee a la mujer o miembros del núcleo familiar, causando daño o enfermedad que limite o condicione sus actividades cotidianas, por un lapso no mayor a tres días. La persona que agrede físicamente a la mujer o miembros del núcleo familiar, por medio de puntapiés, bofetadas, empujones o cualquier otro modo que signifique uso de la fuerza física sin causarle lesión, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a diez días o trabajo comunitario de sesenta a ciento veinte horas y medidas de reparación integral.	Artículo Único. La persona que, por cualquier medio y forma, limite, sustraiga, destruya, retenga o apropie indebidamente de los recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades indispensables para vivir una vida digna; así como la evasión del cumplimiento de sus obligaciones alimentarias o pague un salario menor por realizar una misma actividad dentro de un mismo lugar de trabajo, será sancionado con trabajo comunitario de cuarenta a noventa horas y medidas de reparación integral.

La persona que realice actos de sustracción, destrucción, retención de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales o bienes de la sociedad de hecho o conyugal, en los casos en que no constituya un delito autónomo tipificado en este Código, será sancionada con trabajo comunitario de cuarenta a ochenta horas y la devolución de los bienes o el pago en valor monetario de los mismos, y medida de reparación integral. La persona que, por cualquier medio, profiera improperios, expresiones en descrédito o deshonra en contra de la mujer o miembros del núcleo familiar, en los casos en que no constituya un delito autónomo tipificado en este Código, será sancionada con cincuenta a cien horas de trabajo comunitario y se dispondrá el tratamiento psicológico a la persona agresora y a las víctimas, así como medidas de reparación integral.	
	DISPOSICIÓN DEROGATORIA Única.- Deróguense todas las disposiciones legales y reglamentarias que se contrapongan a la presente Ley.
	DISPOSICIÓN FINAL Única.- Esta Ley reformativa entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional del Ecuador, a los 29 días del mes de mayo del 2024.

Elaborado por: RJTD