

Memorando Nro. AN-CPNA-2022-0258-M

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2022

PARA: Sr. Dr. Javier Virgilio Saquicela Espinoza
Presidente de la Asamblea Nacional

ASUNTO: Informe de primer debate del Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia

De mi consideración:

Reciba un cordial saludo, en mi calidad de Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, me permito informar lo siguiente:

ANTECEDENTES:

- Mediante oficio Nro. DPE-DPE-2022-0091 de fecha 13 de marzo del 2022 la defensoría del Pueblo remitió a la Asamblea Nacional **“el Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia.”**, el cual fue distribuido entre los asambleístas mediante memorando Nro. AN-PR-2022-0134-M de fecha 18 de marzo del 2022 enviado por el Presidente de la Asamblea Nacional.
- En fecha 29 de mayo de 2022 mediante memorando Nro. AN-SG-2022-2007-M el señor abogado Álvaro Ricardo Salazar Paredes, en calidad de Secretario General de la Asamblea Nacional notificó a la señora Pierina Sara Mercedes Correa Delgado, en su calidad de Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes con la resolución CAL-2021-2023-500 aprobada el 26 de mayo de 2022 en la Sesión No. CAL-032-2022 en la cual resuelve calificar **“el Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia”**, remitir a la Comisión para su tratamiento y considerar las observaciones establecidas en el Informe de la Unidad Técnica Legislativa No. 079-INV-UTL-AN-2022.

BASE LEGAL:

LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA:

“(…) Art. 58.- Informes para primer debate.- (Reformado por el Art. 6 de la Ley s/n, R.O. 63, 10-XI-2009; y, sustituido por el Art. 52 de la Ley s/n, R.O. 326-S, 10-XI2020). Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se considerará un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada emitirá su informe en un plazo menor a veinte días. La comisión especializada atendiendo a la naturaleza y complejidad del proyecto de ley podrá solicitar justificadamente a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de entre veinte y máximo noventa días para presentar el informe detallado en este artículo. Si el proyecto de ley requiere una consulta prelegislativa, el trámite no se sujetará a los plazos previstos en el presente artículo. En todos los casos, una, uno o varios asambleístas podrán presentar informes de minoría, los mismos que

Memorando Nro. AN-CPNA-2022-0258-M

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2022

serán remitidos por la Presidenta o el Presidente, de la comisión a la o el Presidente de la Asamblea Nacional conjuntamente y de manera obligatoria con el informe aprobado por la comisión. Los informes aprobados y los informes de minoría serán distribuidos a las y los asambleístas por la Secretaría General. (...)

MOTIVACIÓN:

En relación a lo manifestado anteriormente, pongo en su conocimiento el informe de primer debate del “Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia”, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa para los fines legales pertinentes.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Arq. Pierina Sara Mercedes Correa Delgado

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Anexos:

- informe_primer_debate_ley_tenencia.pdf
- an-sg-2022-2007-m.pdf
- 15_2_-_memorando_nro__an-sg-ut-2022-0172-m0440960001667354392.pdf
- 15.1.-_oficio_nro._dpe-dpe-2022-0091.pdf

Copia:

Sr. Abg. Álvaro Ricardo Salazar Paredes
Secretario General

INFORME DE PRIMER DEBATE

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE PROTECCIÓN INTEGRAL A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Informe para Primer Debate del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA PARA REGULAR LA TENENCIA”

Quito, Distrito Metropolitano, 31 de octubre de 2022.

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

Pierina Correa Delgado – Presidenta

Lenin Mera Cedeño – Vicepresidente

Jorge Farah Abedrabbo García-Comisionado

Esther Adelina Cuesta Santana-Comisionada

Vanessa Lorena Freire Vergara-Comisionada

Lenin José Lara Rivadeneira -Comisionado

Javier Eduardo Ortiz Jarrín-Comisionado

Amada María Ortiz Olaya-Comisionada

Dallyana Marianela Passailaigue Manosalvas-Comisionado

ÍNDICE

1. OBJETO.....	Pág.1
2. ANTECEDENTES.....	Pág.2
3. BASE LEGAL.....	Pág.17
4. PLAZO.....	Pág.21
5. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO.....	Pág.22
6. CONCLUSIONES.....	Pág.28
7. RECOMENDACIÓN.....	Pág.30
8. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN.....	Pág.31
9. ASAMBLEÍSTA PONENTE.....	Pág.32
10. NOMBRE Y FIRMAS.....	Pág.32
11. CERTIFICACIÓN.....	Pág.33
12. DETALLE DE ANEXOS.....	Pág.34

1. OBJETO

El presente documento tiene por objeto poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Primer Debate del ***“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para Regular la Tenencia”***, calificado por el Consejo de Administración Legislativa y asignado para el tratamiento de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes.

2. ANTECEDENTES.

2.1 PRESENTACIÓN DEL PROYECTO, CALIFICACIÓN, NOTIFICACIÓN Y AVOCACIÓN DE CONOCIMIENTO POR PARTE DE LA COMISIÓN.

2.1.1 Mediante oficio Nro. DPE-DPE-2022-0091 de fecha 13 de marzo del 2022 la Defensoría del Pueblo remitió a la Asamblea Nacional ***“el Proyecto de Ley Orgánica reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia.”***, el cual fue distribuido entre los asambleístas mediante memorando Nro. AN-PR-2022-0134-M de fecha 18 de marzo del 2022 enviado por el Presidente de la Asamblea Nacional..

2.1.2 En fecha 29 de mayo de 2022 mediante memorando Nro. AN-SG-2022-2007-M el señor abogado Álvaro Ricardo Salazar Paredes, en calidad de Secretario General de la Asamblea Nacional notificó a la señora Pierina Sara Mercedes Correa Delgado, en su calidad de Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral

de Niñas, Niños y Adolescentes con la resolución CAL-2021-2023-500 aprobada el 26 de mayo de 2022 en la Sesión No. CAL-032-2022 en la cual resuelve calificar ***“el Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia”***, remitir a la Comisión para su tratamiento y considerar las observaciones establecidas en el Informe de la Unidad Técnica Legislativa No. 079-INV-UTL-AN-2022.

2.1.3 En la continuación de la sesión No. 049, de fecha 20 de julio de 2022, los miembros de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes avocaron conocimiento y dispusieron el inicio del tratamiento del ***“Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia”***, propuesto por la Defensoría del Pueblo, conforme consta en el acta y audio de la sesión que reposan en los archivos de la comisión.

2.1.4 En fecha 28 de julio de 2022 se realizó la sesión No. 061, en la cual se recibió en Comisión General a los delegados de la Defensoría del Pueblo para que expongan el Proyecto de Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia.

2.1.5 En fecha 02 de agosto de 2022, se inició la apertura de la fase de socialización en el Salón José Mejía Lequerica de la Asamblea Nacional, en la cual se presentó el ***“Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia”***, propuesto por la Defensoría del Pueblo, ante la ciudadanía, y se recibieron a los representantes de diferentes asociaciones civiles como la Fundación Coparentalidad Ecuador, Fundación Padres por Justicia, Fundación Pacto por la Niñez y Adolescencia, Fundación Padres de El Condado, y Fundación CORIESU, quienes expusieron sus observaciones verbalmente y al culminar el evento las entregaron por escrito.

2.1.6 El 01 y 08 de septiembre de 2022 se realizó la mesa de trabajo con los asesores de los Señores Asambleístas y equipo técnico de la Comisión para revisar y analizar la matriz de observaciones del ***“Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia”***.

2.1.7 En la sesión No. 078 de 31 de octubre de 2022, la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, conoció, debatió y votó el Informe para Primer Debate del ***“Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia”***

2.2 OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY

Se recibieron las siguientes observaciones al Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia, por parte de los comisionados y la ciudadanía:

Oficio/Memorando/Mail/Trámite	Fecha	Entidad/Asambleísta	Observaciones
Memorando No. AN-CSEA-2022-0192-M	06-09-2022	Asambleísta Esther Adelina Cuesta Santana	Presenta Observaciones
Memorando No. AN-AGJF-2022-0050-M	01-09-2022	Asambleísta Jorge Farah Abedrabbo García	Presenta Observaciones
Correo Electrónico S/N	06-09-2022	Asambleísta Javier Ortíz Jarrín	Presenta Observaciones

Correo Electrónico S/N	06-09-2022	Asambleísta Amada María Ortiz Olaya	Presenta Observaciones
Correo Electrónico S/N	06-09-2022	Asambleísta Lenin José Lara Rivadeneira	Presenta Observaciones
Oficio No. AN- PMDM-2022-0080-O	29-08-2022	Asambleísta Dallyana Marianela Passailaigue Manosalvas	Presenta Observaciones
Memorando No. AN- CPNA-2022-0213-M	08-08-2022	Asambleísta Lenin Francisco Mera Cedeño	Presenta Observaciones
Trámite No. 423276.	02-08-2022	Fundación Coparentalidad Ecuador	Presenta Observaciones
Trámite No. 423272.	02-08-2022	Fundación Padres por Justicia	Presenta Observaciones
Trámite No. 426428	03-10-2022	Clínicas Jurídicas USFQ	Presenta Observaciones

A continuación, se presenta un breve resumen de las observaciones realizadas:

a. Observaciones presentadas por el señor Asambleísta Lenin Mera Cedeño:

Observación al Art. 11:

Señala que el artículo 11, 11.1 y 11.2 es desarrollado con amplitud en el Código Orgánico de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes

Señala que la redacción del artículo 18 del proyecto de ley presentado es contraria al espíritu de la sentencia 28-2015-IN/21 de 24 de noviembre de 2022. (párrafos 172, 173 y 176 de la sentencia)

Observación al artículo 118.2

Se debería considerar que los casos de violencia no son exclusivos de la mujer.

Observación: Una vez que la CEPPINNA se encuentra en el trámite de elaboración de los textos finales para votación del COPINNA y que el contenido de la propuesta del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la Tenencia presentado por la Defensoría del Pueblo ya ha sido considerado por los equipos asesores y aprobado por los integrantes de la CEPPINNA, es decir, está incluido en la propuesta de textos finales revisados y aprobados por la CEPPINNA en el articulado del Libro II a proponerse al Pleno de la Asamblea Nacional como texto final del COPINNA, tengo a bien recomendar el ARCHIVO DE LA PROPUESTA PRESENTADA POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

b. Observaciones presentadas por la señora Asambleísta Dallyana Marianela Passailaigue Manosalvas:

Recomendación: “Por los argumentos expuestos, considero que la Comisión, en el informe para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la Tenencia, sugiera al Pleno de la Asamblea Nacional su ARCHIVO. De esta manera, la Comisión puede continuar trabajando y enfocando sus esfuerzos a la aprobación del COPINNA, como se ha venido haciendo.”

c. Observaciones presentadas por el señor Asambleísta Jorge Farah Abedrabbo García:

Recomendación: “En base a lo antes expuesto, se debe de considerar que los derechos de las niñas, niños y adolescentes, no solo son un grupo prioritario del Estado, sino el presente y el futuro de un nación, por lo cual considero y recomiendo a esta Comisión Especializada Permanente de Protección Integral Niñas, Niños y Adolescentes, se sugiera al Pleno de la Asamblea Nacional el ARCHIVO de la Ley Orgánica Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia Para Regular La Tenencia, esto con el fin de que se unan los esfuerzos y acciones para la aprobación del Código Orgánico de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Coppina).”

d. Observaciones presentadas por el señor Asambleísta Javier Ortíz Jarrín:

Observaciones: “La propuesta de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Niñez y Adolescencia para regular la tenencia, de ningún modo afecta los derechos y garantías constitucionales y menos aún, de las personas que forman parte de los grupos de atención prioritaria, esta propuesta se acoge basada en los principios constitucionales establecidos desde el año 2008, la concordancia que lleva con el código civil, el código de la Niñez y Adolescencia, se considera también que dentro de la obligación que tiene el Estado Ecuatoriano elaborando estrategias estructurales para garantizar el respeto a los derechos humanos, se acoge también a los instrumentos internacionales de los cuales nuestro país es parte, se hace prevalecer los derechos sobre las demás personas, se recoge el principio de interés superior determinado en la legislación internacional. Esta reforma lleva al juzgador, a las instituciones administrativas a privilegiar y tutelar este interés superior de las niñas, niños y adolescentes, de políticas públicas para la igualdad de género. El fortalecimiento a los órganos auxiliares del poder judicial tales como los departamentos técnicos de trabajo social los cuales serán utilizados por el operador de justicia, la patria potestad será siempre compartida por los progenitores. CONCLUSIONES: No hay mayor

8

observaciones, ya que se ajusta estrictamente a lo que establece la constitución, código civil, código de la niñez y los instrumentos internacionales.”

e. Observaciones presentadas por la señora Asambleísta Amada María Ortíz Olaya:

Observación: “Tomando en consideración que, el análisis, discusión y aprobación de la normativa pertinente a regular los procesos de tenencia (custodia, patria potestad y corresponsabilidad paterna), se han tratado de manera conjunta entre el equipo técnico asesor y comisionados pertenecientes al CEPPINNA y que dichas observaciones se han incorporado al COPINNA para su posterior aprobación por parte de la Asamblea Nacional; nuestra observación gira en torno a mocionar el archivo del “informe revestido de proyecto de ley” presentado por la Defensoría del Pueblo.”

f. Observaciones presentadas por el señor Asambleísta Lenin José Lara Rivadeneira:

Recomendación: “Siendo nuestra obligación, no solo velar por el cumplimiento de que se aplique y lleve a cabo el normar una sentencia del máximo organismo constitucional para regular el tema de la tenencia, o cumplir con una disposición reglamentaria que, ajustada al debido proceso del que hacer legislativo, nos ordena a esta comisión asumir el tema y debatirlo, si no también, que es nuestra obligación que nuestro rol de legisladores, se hagan con eficacia, prontitud y observando los principios constitucionales como el de progresividad e integralidad, pues así lo señalan los artículos 11, 35, 84, 341 de la carta Magna. Ya que el iniciar un debate de las reformas ahora, no garantizaría una vigencia anticipada de estas propuestas, antes de la vigencia del proyecto integral COPINNA, cuyo debate está muy avanzado. Pues, a mi criterio el proyecto de reforma propuesto la Defensoría del Pueblo, ocasionaría retrasos y demoras, congestionando la labor de esta Comisión y la Asamblea, donde integrar estas propuestas al debate del proyecto integral, sería lo más idóneo, causando con esta

decisión, economía administrativa y procedimental, ganando para el objetivo, tiempo y calidad en las propuestas y el debate del COPINNA, que estaría enriquecido por dichos aportes, y cuyos argumentos se complementan con los innumerables aportes e ideas que tanto los equipos técnico asesor, como nosotros los comisionados, ya hemos esbozado con mucha anticipación en el proyecto integral, y que a labores comparativas, tiene mucha similitud en el tema materia de este informe. Por lo que confirmo mi voluntad, de que se archive dicho proyecto, y se disponga al equipo técnico y asesores de la Comisión, ejecute una acción de unificación de propuestas del Proyecto de Reforma propuesto por la Defensoría del Pueblo, con el actual proyecto COPINNA, en ámbitos de agilizar los procesos de vigencia de los principios que se establecen y garantizar así, la pronta vigencia de las normas y políticas públicas destinadas a regular la tenencia de los NNA, en marco de los preceptos constitucionales actuales y acordes con los principios del derecho internacional.”

g. Observaciones presentadas por la señora Asambleísta Esther Adelina Cuesta Santana:

“Mediante mi memorando Nro. AN-CSEA-2022-0129-M, sostuve que: “El tratamiento del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para Regular la Tenencia” presentado por la Defensoría del Pueblo, no puede, ni debe ser considerado en el marco del cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional, debido a que estaría admitiendo tácitamente el cumplimiento de la sentencia y estaría aceptando que el tratamiento del Proyecto de Ley presentado debe realizarse dentro del plazo máximo de noventa días prorrogables por noventa días adicionales debidamente justificados; luego de lo cual debe presentar el Informe para el primer debate ante el pleno de la Asamblea Nacional”, cuando la Corte Constitucional dispuso que en el plazo máximo de 12 meses, contados desde la presentación del informe por la Defensoría del Pueblo, continúe el debate del Proyecto del Código Orgánico para la Protección Integral de niñas, niños y adolescentes.

Por otra parte, el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia presentado por la Defensoría del Pueblo trata temas como:

1. La inclusión de los enfoques que debe considerar la ley: derechos humanos, intergeneracional, género, movilidad humana, discapacidades, interculturalidad e interseccionalidad.
2. La inclusión del principio del interés superior del niño.
3. El derecho a la escucha y opinión de las niñas, niños y adolescentes.
4. La regulación de la tenencia compartida.
5. La patria potestad.

Estos temas forman parte de los asuntos que el Proyecto de Código Orgánico para la Protección Integral de niñas, niños y adolescentes está considerando, pero principalmente, el proyecto de ley presentado por la Defensoría del Pueblo no cumple con lo dispuesto por la Corte Constitucional.

Por las consideraciones expuestas, recomiendo el archivo del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia presentado por la Defensoría del Pueblo.

h. Observaciones presentadas por la Fundación Coparentalidad Ecuador:

Observación al Art. 118: PRIMER PÁRRAFO

La tenencia es un atributo de la patria potestad, que concede a los padres, o a uno de ellos, el derecho a tener a sus hijos consigo. Pero no solo eso, sino el derecho a los hijos para que puedan convivir con ambos progenitores. Por ello, se sugiere que se revise el concepto de tenencia en la doctrina, la jurisprudencia y la legislación comparada.

Observación al Art. 118 TERCER PÁRRAFO

Se sugiere mejorar la redacción. Además, indicar por qué hasta los tres años de edad, la custodia debe ser preferentemente materna. Esto debe estar sustentado en estudios sociales, científicos, etc.

Observación a Disposición General:

De acuerdo a la redacción de la disposición general, el interés superior del menor estaría supeditado a la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM), lo cual es inconstitucional, ya que, el interés superior del menor, por definición, prevalece en cualquier situación (CRE Art. 44) Asimismo, ¿por qué se da exclusividad y preferencia a la violencia que pueda sufrir la mujer y no al hombre? Esto viola el principio de igualdad y no discriminación (CRE Arts. 11.2 y 66.4) Evidentemente no cumple los fines sociales perseguidos, que son garantizar el interés superior del menor e igualdad y no discriminación.

i. Observaciones presentadas por la Fundación Padres por Justicia:

Observación al artículo 118.1:

Esta regla es evidentemente discriminatoria, puesto que, ipso iure, da por hecho un sistema de violencia unilateral del hombre hacia la mujer; pero, ¿Qué hay de la violencia ejercida de la mujer hacia el hombre? El 38% de los casos de violencia doméstica, son denunciados por hombres contra mujeres. ¿Qué hay de ese universo de casos?, ¿Por qué no ha sido considerado para el planteamiento de esta regla? Evidentemente es inconstitucional, ya que viola el principio de igualdad y no discriminación (CRE, ART. 112 Y 66.4). Evidentemente no cumple los fines sociales perseguidos que son garantizar el interés superior del menor e igualdad y no discriminación. Evidentemente, el principio de justicia, traducido en igualdad y no discriminación, se vulnera.

Observación a disposiciones reformatórias:

Viola el principio de unidad normativa y la homogeneidad de las leyes (CRE Art. 136) El Proyecto de Ley tiene con fin revelar la tenencia de hijos, en temas de violencia hacia la mujer a través de la regulación de la violencia vicaria no corresponde a este Proyecto,

ya que lo desnaturaliza. Asuntos de niñez y adolescencia son distintos a los de violencia contra la mujer. Asimismo, el tema de la violencia vicaria carece de fundamento científico, inclusive es abiertamente discriminatorio, ya que no se ha considerado dentro de este concepto, a los padres que han sufrido obstrucción de vínculos con sus hijos y hasta chantajes por parte de las madres.

Es necesario resaltar que la fundación Padres por Justicia adjunta como anexo un Informe Especial sobre el “el Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia.” realizado por la Sociedad de Psiquiatría Ecuatoriana en el cual realiza las siguientes observaciones:

Observación al Art. 11.1:

El escuchar la opinión de un menor de edad en procesos de conflictos de sus padres, es indispensable, sin embargo se deberá tomar en cuenta lo delicado del análisis de esta escucha, ya que un menor de edad puede ser fácilmente manipulado por alguno de sus padres e influenciar erróneamente en la toma de decisiones legales, en especial si uno de los progenitores no ha podido tener un vínculo adecuado con el menor de edad, este niño tenderá a sugerir el permanecer con el progenitor que sí generó el vínculo, esto simplemente ahondará la separación con uno de los padres, se debe propender a estimular el vínculo igualitario entre ambos progenitores con sus hijos.

Observación al Art. 118.1.

Descartar de manera técnica y fundamentada la amenaza, existencia o el antecedente de violencia física, psicológica, doméstica, económica-patrimonial hacia la madre que pueda afectar la estabilidad emocional de los niños, niñas y adolescentes. No estamos de acuerdo sobre el acápite g dado que presenta dos problemáticas, la primera es que presenta una discriminación de género colocando a la madre como la única posible de ser violentada por su ex pareja y segundo en que la Tenencia Compartida no puede estar

13

sujeta a denuncias de violencia entre progenitores, dado que por el alto grado de discordancia afectiva entre parejas que se separan existirá una violencia psicológica inherente y muy probable entre estos sin que esto influya en el amor y cuidado que cualquiera de los padres pueda brindar a sus hijos, es decir un padre o una madre que ha cometido violencia contra su ex pareja no le quita la capacidad de cumplir su rol de padre en su totalidad, sin embargo se tendrá que tomar muy en cuenta la violencia coercitiva que se genera cuando uno de los progenitores usa a su hijo para violentar a su ex pareja.

Observación al Art. 118.2.

Sobre el Artículo 118.2.- Causales para la no asignación o modificación de la tenencia: Las resoluciones sobre tenencia no causan ejecutoria. El juez o jueza podrá alterarlas en cualquier momento si se prueba que ello conviene al adecuado goce y ejercicio de los derechos del hijo o hija. En específico o "3. Cometer actos de violencia física o psicológica en contra de la madre del niño, niña o adolescente;" Ya se ha analizado en el párrafo superior. o Padecer alcoholismo patológico o consumo problemático de sustancias sujetas a fiscalización o adicciones que pongan en peligro la integridad física, psicológica o sexual de la niña, niño o adolescente; Será necesario un análisis técnico sobre la adicción de un progenitor, dado que depende en gran medida de la gravedad de la adicción, de la personalidad del sujeto adicto, de la responsabilidad demostrada hacia su hijo y un análisis más profundo que determine la posibilidad de ejercer la tenencia compartida.

Observación a Disposición transitoria

No se está realizando en este proyecto reformativo un análisis sobre los tipos de violencia intrafamiliar por lo que no se debería incluir este tema en la actual reforma y no está codificado mundialmente la violencia vicaria en la codificación BSM-V-TRnienelCIE-10 por lo que no se sugiere su uso.

j. Observaciones presentadas por Clínica Jurídica USFQ

La Clínica Jurídica USFQ, remite sus observaciones el 03 de octubre de 2022 al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para Regular la Tenencia, las cuales se centran en cuatro argumentos de gran relevancia para el análisis y recomendación de archivo del presente informe:

- a) En el Proyecto de Ley, no se incorpora la tenencia compartida como una institución alternativa para las relaciones familiares. Esta figura permite que las relaciones interpersonales de todos los miembros de la familia se fortalezcan, sobre todo la relación con ambos progenitores, en lugar de solo beneficiar al progenitor-cuidador. Adicionalmente, la incorporación de esta institución es la materialización del principio de corresponsabilidad parental, el cual fue una piedra angular de la sentencia constitucional mencionada.
- b) En el Proyecto de Ley no se incorporan todos los lineamientos necesarios sobre la escucha especializada de niños, niñas y adolescentes durante los procesos judiciales.
- c) En el Proyecto de Ley no se considera a los hombres como posibles víctimas de violencia, sino únicamente a las mujeres. Una afirmación absoluta en ese sentido resulta discriminatoria.
- d) En el Proyecto de Ley no se incluye en el texto la posibilidad de que terceros tengan la tenencia de un niño, niña o adolescente, bajo ciertas circunstancias.

2.3 SOCIALIZACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En fecha 02 de agosto de 2022 se organizó el evento denominado Socialización del Proyecto de Ley Orgánica reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia, el cual fue transmitido por medios telemáticos con el objetivo de informar a la sociedad en general. A dicho evento asistieron las siguientes

Organizaciones Sociales, quienes expusieron un resumen sobre las observaciones que tenían al proyecto de ley:

1. Fundación Pacto por la Niñez y Adolescencia - Representante Manuel Martínez
2. Fundación Padres de El Condado - Representante Santiago Terán
3. Fundación Coparentalidad Ecuador - Representante Santiago Villarreal
4. Fundación CORIESU - Representante Carlos Valverde
5. Fundación Padres por Justicia - Representante Diego Rivadeneira

2.4 OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

En fecha 28 de julio de 2022 se realizó la sesión No. 061 de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, en la cual se recibió en Comisión General a los delegados de la Defensoría del Pueblo para exponer sus criterios y argumentos en torno a la presentación del Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para Regular la Tenencia, e indicaron que el proyecto de reforma se basa en la Sentencia de la Corte Constitucional No. 28-15-IN/21, la cual declaró la inconstitucionalidad por el fondo de los numerales 2 y 6 del artículo 106; y según indicó que la Corte Constitucional no tiene atribuciones legislativas, no obstante, al observar que la norma impugnada es inconstitucional, se advierte la necesidad de una reforma legislativa al CONA que contemple el interés superior del NNA como principio rector para el encargo de la tenencia, acorde a principios de la tenencia a padre o madre, independientemente de su sexo. Igualmente, señalaron que los elementos analizados para la presentación del Proyecto, fueron: a) favorecer a los NNA, al mantener el vínculo maternal y presuntamente beneficiar el interés superior de los NNA; b) encargar la tenencia a la madre por sus “aptitudes connaturales”, su “función social” y por ser “dadora principal de cuidado”; c) agilizar procesos de tenencia, por ser razón práctica en la que los jueces puedan resolver con mayor rapidez dichas causas; d) garantizar la autonomía de la mujer, tomando en cuenta la dependencia económica que usualmente tiene con respecto

a los progenitores y lo propensas que se encuentren a la pobreza; y, e) la eliminación y tolerancia de situaciones de violencia contra la mujer.

3. BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

Constitución de la República del Ecuador:

Art. 84.- *“La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”*

Art. 120.- *“La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio (...)”*

Art. 134.- *“La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones (...)”*

Artículo. 137.- *“El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite”*

Artículo 226.- *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras y servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”*

Ley Orgánica de la Función Legislativa:

Artículo. 9.- Funciones y Atribuciones.- La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes:
6. *Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes y de conformidad con esta Ley;*

Artículo 26.- Funciones de las Comisiones Especializadas Permanentes.- Las Comisiones Especializadas Permanentes cumplirán con las funciones previstas en la Ley: 2. *Discutir, elaborar y aprobar con el voto favorable de la mayoría absoluta, los informes de los proyectos de ley, previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional; (...)*

Artículo 54.- “De la iniciativa.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 4. *A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública, en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones; (...)*”

Art. 57.- Tratamiento del proyecto de ley.- *“Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el*

Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaría o al Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento. Avocado conocimiento del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la comisión dispondrá se informe del inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización a las y los demás legisladores de la Asamblea Nacional y a la ciudadanía, a través del portal web y demás canales comunicacionales que disponga la Asamblea Nacional y la comisión”

Artículo 58.- Informes para primer debate.- *“Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. (...)”*

Art. 60.- Inclusión del informe para primer debate en el orden del día.- *“El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o de la Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión en un plazo máximo de sesenta días de remitido el informe por la comisión. Las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta treinta días después de concluida la sesión. El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley.”*

Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia

Art. 11.- El interés superior del niño.- *El interés superior del niño es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de*

ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento. Para apreciar el interés superior se considerará la necesidad de mantener un justo equilibrio entre los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes, en la forma que mejor convenga a la realización de sus derechos y garantías.

Este principio prevalece sobre el principio de diversidad étnica y cultural. El interés superior del niño es un principio de interpretación de la presente Ley. Nadie podrá invocarlo contra norma expresa y sin escuchar previamente la opinión del niño, niña o adolescente involucrado, que esté en condiciones de expresarla.

TÍTULO III.- DE LA TENENCIA

Artículo. 118.- Procedencia.- *“Cuando el Juez estime más conveniente para el desarrollo integral del hijo o hija de familia, confiar su cuidado y crianza a uno de los progenitores, sin alterar el ejercicio conjunto de la patria potestad, encargará su tenencia siguiendo las reglas del artículo 106. También podrá confiar la tenencia con atribución de uno o más de los derechos y obligaciones comprendidos en la patria potestad, teniendo siempre en cuenta la conveniencia señalada en el inciso anterior”*

Artículo. 119.- Modificaciones de las resoluciones sobre tenencia.- *“Las resoluciones sobre tenencia no causan ejecutoria. El Juez podrá alterarlas en cualquier momento si se prueba que ello conviene al adecuado goce y ejercicio de los derechos del hijo o hija de familia. Si se trata del cambio de tenencia, se lo hará de manera que no produzca perjuicios psicológicos al hijo o hija, para lo cual el Juez deberá disponer medidas de apoyo al hijo o hija y a sus progenitores”*

Artículo. 120.- Ejecución inmediata.- *“Las resoluciones sobre tenencia se cumplirán de inmediato, debiendo recurrirse al apremio personal y al allanamiento del domicilio en que se presume se encuentra el niño, niña o adolescente, si ello es necesario. No se reconocerá fuero alguno que impida o dificulte el cumplimiento de lo resuelto”*

Artículo. 121.- Recuperación del hijo o hija.- *“Cuando un niño, niña o adolescente ha sido llevado al extranjero con violación de las disposiciones del presente Código y de las resoluciones judiciales sobre ejercicio de la patria potestad y de la tenencia, los organismos competentes del Estado arbitrarán de inmediato todas las medidas necesarias para su retorno al país. Para el mismo efecto, el Juez exhortará a los jueces competentes del estado donde se encuentre el niño, niña o adolescente”*

4. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del Proyecto de Ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional.

La Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, avocó conocimiento del **“Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia”**, el 20 de julio de 2022. De esta forma, en el marco de los procedimientos legislativos vigentes, la Comisión dispone hasta el 04 de noviembre de 2022

emitir el Informe para Primer Debate, teniendo en cuenta el Receso Legislativo otorgado por el Presidente de la Asamblea Nacional desde el 12 de septiembre hasta el 26 de septiembre de 2022.

5. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO.

El Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para Regular la Tenencia presenta 10 artículos, cuyo contenido se encuentra incorporado y desarrollado de forma amplia y detallada en el Proyecto de Ley de Código Orgánico de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes (COPINNA), que actualmente se encuentra en proceso de elaboración del texto final para votación por parte de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral Niñas, Niños y Adolescentes.

En este sentido se debe manifestar que, el artículo 2 “Art.14.1 Enfoques” del Proyecto de Ley Orgánica Reformativa al CONA para regular la tenencia, establece siete enfoques (derechos humanos, intergeneracional, género, movilidad humana, discapacidades, interculturalidad e interseccionalidad) en base a los cuales se deberá aplicar la ley, los cuales también se encuentran incorporados y desarrollados en el “artículo.12 enfoques de aplicación” del COPINNA.

En el artículo 2 “Art.11. El interés superior del niño” del Proyecto de Ley Orgánica Reformativa al CONA para regular la tenencia, se define el principio de interés superior del niño de forma simple y escueta, sin embargo, el COPINNA incorpora en el artículo 16 una definición amplia y desarrollada del interés superior de la niña, niño y adolescente, regulándolo como un principio, derecho y regla de procedimiento, conforme lo establecen los instrumentos

internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño, lo cual garantiza la protección integral y respeto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en todas las situaciones en las que se encuentren inmersos.

Igualmente, en el artículo 2 “Art.11.1.De la escucha a niñas, niños y adolescentes y “Art. 11.2.Del proceso de escucha de los niños, niñas y adolescentes” del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia, se establece el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y cómo se debería receptor su opinión, al respecto el COPINNA consagra este importante derecho a lo largo de todo el texto normativo (art.25.Participación, art.30.Obligaciones del Estado, art.97.Derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, art. 117.Derecho de participación, art.141.-Niñas, niños y adolescentes deportistas, entre otros) y de forma específica en el “Art.120.-Derecho a ser escuchados”, así como los parámetros en base a los cuales se debe escucharlos dentro de los procesos judiciales en el “Art.153.- Opinión de las niñas, niños y adolescentes en procesos judiciales”, lo cual garantiza que este derecho sea respetado en todas las situaciones en las que estén involucrados las niñas, niños y adolescentes.

Por otro lado, en el artículo 3 “Art.118. De la tenencia” del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia se define esta figura y se establece que en caso de que un niño tenga 2 años se debe privilegiar el vínculo materno-filial siempre que no sea perjudicial para su interés superior, lo cual contraviene a la sentencia de la Corte Constitucional No. 28-15-IN/21 del 24 de noviembre del 2021, pues está indica que “(...) *la regla de preferencia materna no se vincula directamente con el interés superior de NNA, pues no evalúa de forma flexible, con arreglo a la situación concreta, a su contexto, y a*

la situación y necesidad personal, a fin de determinar a quién se le encargará la tenencia.”

Por lo tanto, el artículo antes mencionado continúa manteniendo la preferencia materna para otorgar la custodia de una niña o niño de 2 años como regla general, a pesar del arduo análisis realizado por la Corte Constitucional respecto a este criterio, lo cual es contrario al principio del interés superior de la niña, niño y adolescente, ya que, la Observación General N°. 14 del Comité de los Derechos del Niño indica que el interés superior debe ser determinado en cada caso en concreto analizando de forma conjunta todos los elementos y respetando el derecho a la opinión, derecho a la identidad, derecho a la familia y convivencia familiar, entre otros, en tal razón, la preferencia materna no cumple el objetivo de interés superior pues en la práctica va en contra de las garantías del disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos que permiten su desarrollo holístico. En este caso, estaríamos ante una interpretación negativa que ha venido sujetándose a un principio jurídico caduco y viciado.

Igualmente, el artículo 3 “Art.118. De la tenencia” del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia es contrario a los principios de igualdad y corresponsabilidad parental, debido a que, la preferencia materna genera una desventaja para el padre, ya que este debe demostrar que se encuentra más apto que la madre para ejercer el cuidado de su hija o hijo, y a la vez le impone la responsabilidad de cuidado únicamente a la madre de una niña o niño de 2 años por el hecho de ser mujer, sin tomar en cuenta que los dos progenitores pueden ser igual de idóneos para tener su custodia, por ello, la Corte Constitucional en la sentencia No. 28-15-IN/21 del 24 de noviembre del 2021 señala que “(...)la preferencia materna restringe el derecho a la igualdad, la corresponsabilidad y el principio de interés superior de NNA, con solo un

fundamento, el sexo de los progenitores y el rol de género culturalmente asignado para cada uno.”

En este sentido, es necesario incorporar en la legislación mecanismos que permitan establecer la custodia compartida como primera opción para hacer efectiva la corresponsabilidad parental en el cuidado y crianza de los hijos en igualdad de condiciones. La cual debe estar sujeta a una valoración en cada caso en concreto, analizando todas las circunstancias para determinar si es lo más adecuado para el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, lo cual se encuentra incorporado en el TÍTULO III DE LA CUSTODIA del Libro II del COPINNA.

Por otro lado, el artículo 3 “Art.118.1. Procedencia” del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia, establece siete reglas en base a las cuales el juez encargará la tenencia de los hijos e indica de forma textual que además de estos criterios se deberá tomar en cuenta las reglas del artículo 106 del CONA.

Al respecto se debe señalar que, la sentencia No. 28-15-IN/21 del 24 de noviembre del 2021 de la Corte Constitucional señala expresamente los siguientes trece parámetros en base a los cuales se debe valorar el interés superior de la niña, niño y adolescente y atribuir su custodia: “i. *Se tomará en consideración, principalmente, la opinión de NNA, sus deseos y emociones, considerando su derecho a ser escuchados, según su edad y grado de madurez.* ii. *Se considerará la presencia de un cuidador sensible y emocionalmente disponible para satisfacer las necesidades generales, físicas, emocionales y educativas del NNA.* iii. *Con la debida diligencia, se debe tomar todas las medidas necesarias para descartar la amenaza, existencia o el antecedente de*

violencia física, psicológica, doméstica, económica - patrimonial y vicaria. iv. Se encargará la tenencia procurando mantener la continuidad en la vida de los NNA, considerando el domicilio de ambos progenitores, atendiendo a la estabilidad y a las rutinas que han mantenido hasta la separación o divorcio de los padres. v. Se considerará la dedicación brindada y la relación que existía con el padre y madre, antes de producirse la separación o divorcio. vi. Se respetará la identidad de NNA. vii. Se observará la aptitud e idoneidad de los padres para satisfacer el bienestar de NNA, lo que involucra brindar un entorno adecuado dependiendo de su edad, cuidado, protección y seguridad. viii. Se analizará cualquier daño que hayan sufrido NNA o que potencialmente puedan sufrir. ix. Se reparará en las actitudes de cooperación de ambos progenitores, garantizando el mantenimiento de relaciones y la preservación del entorno familiar. x. Se estudiará el vínculo afectivo que se ha formado entre el hijo o hija, sus padres, y su familia ampliada. xi. Se contemplará cualquier otro factor como edad, contexto, grado de madurez, experiencia, pertenencia a un grupo minoritario, existencia de una discapacidad física, sensorial o intelectual y el contexto social y cultural de NNA que sirva para determinar su interés superior. xii. Se podrá contar con informes elaborados por el equipo técnico de las unidades de familia, mismos que deberán ayudar a tomar una decisión sobre el interés superior de NNA, pero no serán el único elemento a considerar. xiii. La sentencia deberá estar motivada, de tal forma que se explique cómo se tomaron en cuenta los parámetros antes referidos.”

En este sentido, el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia no incorpora todos los criterios para atribuir la custodia de una niña, niño y adolescente dispuestos por la Corte Constitucional, y a su vez continúa considerando los criterios del artículo 106 del CONA, los cuales son “reglas para confiar el ejercicio de la patria potestad”, por lo tanto, el artículo

118.1 confunde la figura de la custodia con la patria potestad, la cual ha sido siempre una falencia del actual CONA, ya que estas son instituciones jurídicas distintas que deben regirse por diferentes parámetros propios de la naturaleza de cada una. Por tal razón, el COPINNA realiza la distinción entre patria potestad y custodia, y en el “**art.168.Asignación de la custodia**”, se establece de forma específica todos los parámetros para asignar la custodia de las niñas, niños y adolescentes al amparo de lo dispuesto en la sentencia No. 28-15-IN/21 del 24 de noviembre del 2021 de la Corte Constitucional.

Por otro lado, el artículo 3 “Art.118.2.Causales para la no asignación o modificación de la tenencia” del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia, establece las razones por las cuales el juez no puede atribuir la custodia de una niña, niño o adolescente, en este sentido se debe indicar que el “art.170.- Limitaciones en la asignación de la custodia” del COPINNA incorpora los motivos que impiden que se otorgue la custodia de una niña, niño o adolescente a favor de uno o ambos progenitores.

Adicionalmente es importante señalar que, el “*Art.118.1. Procedencia, literal g)Descartar de manera técnica y fundamentada la amenaza, existencia o el antecedente de violencia física, psicológica, doméstica, económica-patrimonial hacia la madre que pueda afectar la estabilidad emocional de los niños, niñas y adolescentes*” y “*Art. 118.2 Causales para la no asignación o modificación de la tenencia numeral 3) Cometer actos de violencia física o psicológica en contra de la madre del niño, niña y adolescente.*” (lo subrayado es nuestro) del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia, son contrarios al principio de igualdad consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, y ampliamente analizado en la sentencia No. 28-15-IN/21 de la Corte Constitucional, ya que, se vulnera la igualdad formal, pues se

debe considerar que los actos de violencia descritos en dichos literales también pueden ser cometidos en contra del padre y esto ocasionar un perjuicio en la estabilidad emocional de las niñas, niños y adolescentes.

Finalmente se debe establecer que el contenido de los Art.119. De las prohibiciones en el ejercicio de la tenencia, Art.120. Ejecución inmediata y Art. 121. Recuperación del hijo o hija del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia se encuentra desarrollado en el Art. 171. De las prohibiciones en el ejercicio de la custodia, Art. 174. Ejecución inmediata y Art.180. Obstaculización de la custodia o del régimen de convivencia familiar del COPINNA de forma amplia y detallada.

6. CONCLUSIONES DEL INFORME.

6.1. El Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia es contrario a la sentencia No. 28-15-IN/21 de la Corte Constitucional debido a que, continúa estableciendo la preferencia materna como un criterio para determinar la custodia de las niñas y niños de 2 años de edad, lo cual contraviene al principio del interés superior ya que, para atribuir la custodia de una niña, niño y adolescente de cualquier edad, es necesario que se analicen todas las circunstancias de cada caso en concreto, se verifique el cumplimiento de los parámetros que establece la Corte Constitucional, y se respete el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser escuchados, con el fin de tomar la decisión que garantice de mejor forma el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

6.2. El Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia contraviene el principio de igualdad, en razón de que, establece que

se debe verificar que no exista una amenaza o antecedente de violencia hacia la madre que pueda afectar la estabilidad emocional de la niña, niño o adolescente, como una regla para atribuir su custodia, y señala que el hecho de cometer actos de violencia en contra de la madre de la niña, niño o adolescente es una causal para no asignarle su custodia, lo cual vulnera la igualdad formal que deben tener las madres y padres ante la ley, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia No. 28-15-IN/21 de la Corte Constitucional, ya que, los actos de violencia pueden ser cometidos en contra de cualquiera de los progenitores sin importar su género, y esto puede afectar de igual manera la estabilidad emocional de las niñas, niños y adolescentes.

6.3. El Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia no incorpora todos los parámetros establecidos en el párrafo 248 de la sentencia No. 28-15-IN/21 de la Corte Constitucional, a pesar de que la Corte detalla de forma específica que todos esos criterios deben ser considerados al momento de atribuir la custodia de una niña, niño o adolescente, ya que, el análisis en conjunto de los mismos permitirá determinar qué es lo mejor para su interés superior.

6.4. Los artículos propuestos en el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia, se encuentran incorporados y desarrollados de forma amplia y detallada en el Código Orgánico para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual actualmente se encuentra en elaboración y revisión de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, la cual ha tomado en consideración los aportes de la ciudadanía y organismos de la sociedad civil, así como los estándares internacionales y los parámetros y

disposiciones contenidas en la sentencia No. 28-15-IN/21 de la Corte Constitucional.

6.5. El Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia, confunde la figura de la patria potestad con la custodia, debido a que, establece que además de los criterios propuestos por el proyecto para atribuir la custodia de una niña, niño o adolescente, se debe también considerar las reglas del artículo 106 del CONA, las cuales son criterios para confiar el ejercicio de la patria potestad, por lo tanto, no se puede considerar las mismas reglas para determinar la custodia, ya que, estas son instituciones distintas que deben tener sus propios parámetros.

7. RECOMENDACIONES DEL INFORME.

Con base a los criterios y aportes de las Sentencias de la Corte Constitucional, así como la información procesada por la Comisión sobre la custodia de niñas, niños y adolescentes, las conclusiones del análisis técnico determinan que el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al CONA para regular la tenencia debe ser archivado.

Asimismo, la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, pone en consideración del Pleno de la Asamblea Nacional el informe para Primer Debate del *“Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia”* en el que recomienda su archivo.

8. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME:

La Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, resuelve APROBAR el presente Informe para Primer Debate del “*Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia*”, con ocho (8) votos a favor de acuerdo al siguiente detalle:

Asambleísta	A favor	En contra	Abstención	Blanco
Abedrabbo Jorge	X			
Correa Pierina	X			
Cuesta Esther	X			
Freire Vanessa	X			
Lara Lenin	X			
Mera Lenin	X			
Ortiz Javier	X			
Ortiz Amada	AUSENTE	AUSENTE	AUSENTE	AUSENTE
Passailaigue Dallyana	X			

9. ASAMBLEÍSTA PONENTE

La ponente del presente informe es la asambleísta Pierina Correa Delgado, miembro de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes.

10. NOMBRE Y FORMA DE LAS SEÑORAS Y LOS SEÑORES ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL PRESENTE INFORME

**PARA PRIMER DEBATE DEL “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA NIÑEZ Y
ADOLESCENCIA PARA REGULAR LA TENENCIA”**

PIERINA CORREA DELGADO
PRESIDENTE

LENIN MERA CEDEÑO
VICEPRESIDENTE

JORGE ABEDRABBO GARCÍA
MIEMBRO

ESTHER CUESTA SANTANA
MIEMBRO

VANESSA FREIRE VERGARA
MIEMBRO

LENIN LARA RIVADENEIRA
MIEMBRO

JAVIER ORTIZ JARRIN
MIEMBRO

DALLYANA PASSAILAIGUE MANOSALVAS
MIEMBRO

11. CERTIFICACIÓN

En mi calidad de Secretario Relator de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes:

CERTIFICO

Que, el presente informe para Primer Debate del *“Proyecto de Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia”*, se conoció, debatió y aprobó en la Sesión No.078 de fecha 31 de octubre de 2022, en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, con la votación de las y los siguientes Asambleístas: Pierina Correa Delgado, Jorge Abedrabbo García, Esther Cuesta Santana, Vanessa Freire Vergara, Lenin Lara Rivadeneira, Lenin Mera Cedeño, Javier Ortiz Jarrín, Dallyana Passailaigue Manosalvas, con la siguiente votación: (8) A FAVOR, (0) EN CONTRA, (0) ABSTENCIONES, (0) EN BLANCO. ASAMBLEÍSTAS AUSENTE (1).

Atentamente,

José Garzón Garzón

SECRETARIO RELATOR

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE PROTECCIÓN
INTEGRAL A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.**

12. DETALLE DE ANEXO:

1. Oficio Nro. DPE-DPE-2022-0091 de fecha 13 de marzo del 2022 en el Defensoría del Pueblo remitió a la Asamblea Nacional el “ *Proyecto de Ley Orgánica reformatoria al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia para regular la tenencia.*”
2. Resolución CAL-2021-2023-500 aprobada el 26 de mayo de 2022.
3. Informe de la Unidad Técnica Legislativa No. 079-INV-UTL-AN-2022.