



**CORPORACIÓN
PARTICIPACIÓN**

C I U D A D A N A

Elaboración de productos legislativos (propuesta de leyes/enmiendas)²

El presente paper, tiene como objetivo plantear aquellos posibles proyectos de ley/reformas a proponer a la Asamblea Nacional con el fin de garantizar un marco normativo más garantista para las niñas y mujeres en el país.³ A partir del cambio de autoridades tanto en la Función Ejecutiva como en la Legislativa, resulta fundamental plantear una Agenda Legislativa con enfoque de género. Esta agenda debe ser el camino a seguir para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en relación a los derechos humanos de las mujeres.

○ Temas pendientes de legislar

La Constitución de la República en 2008⁴ establece a la igualdad formal, material y la no discriminación (Art. 66 numeral 4) como derechos de libertad. No obstante, estos no se han visto plenamente reflejados en la legislación secundaria.

Las niñas y mujeres del Ecuador en su diversidad, continúan enfrentando múltiples discriminaciones. La violencia y la falta de educación y de un trabajo digno, son el *pan de cada día*. La falta de reconocimiento de su aporte con las tareas de cuidado y la reproducción, primordiales para el sostenimiento de la vida misma, son obstáculos para su progreso. Sumado a la falta de recursos para su sustento diario y menos aun para su periodo de vejez. Además, las niñas y mujeres se ven enfrentadas a todo tipo de práctica nociva tales como los matrimonios precoces, el embarazo infantil/forzado, esterilización forzada, incesto, deshomosexualización (a través de actos considerados tortura), entre otros. Estas violaciones a sus derechos se agravan cuando pertenecen a diferentes grupos étnicos, padecen de una discapacidad, pertenecen a una orientación sexual o identidad de género diferente a la heterosexual/binaria, son migrantes y/u otras condiciones. A pesar de esta realidad, el estado ecuatoriano no ha tomado medidas claras y efectivas para poner fin a la discriminación *de facto* y las formas interseccionales de discriminación.

Si bien, las leyes no son la única solución a todas estas problemáticas, se necesita contar con un marco normativo claro (y que se cumpla) para que junto con las políticas públicas, cambio de los patrones socio-culturales y la dotación de recursos económicos suficientes, se pueda hacerle frente a la discriminación de género.

En este sentido, se considera primordial legislar sobre los siguientes temas:

² El día 25 de junio de 2021, durante la primera reunión del Consejo Consultivo de Género de Participación Ciudadana se acordó la realización de varios documentos según la experticia de cada una de las miembros de dicho Consejo Consultivo. Entre los temas a desarrollar se consideró el siguiente: “Elaboración de productos legislativos”.

³ El presente es un listado no exhaustivo de aquellas propuestas que la autora considera relevantes. Un diagnóstico profundo es necesario en este sentido.

⁴ Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 20 de octubre de 2008.

® Ley de Igualdad

En julio de 2014 se expidió la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad⁵. Esta Ley nace a partir de varias propuestas que tenían como objetivo aprobar una ley de igualdad entre hombres y mujeres y personas de diversa condición sexo-genérica. No obstante, no se aprobó con esas características sino que solamente se desarrolló la institucionalidad de los Consejos de Igualdad. Por este motivo, es necesario expedir una ley de igualdad que aborde y desarrolle los postulados de igualdad y no discriminación. La misma debería abordar la identidad de género. Esta normativa también debe desarrollarse a nivel local.

® Ley de Violencia contra personas LGBTIQ*

Durante el tratamiento del proyecto de Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la población LGBTIQ* dejó en claro la necesidad de contar con normativa que también les proteja de manera específica. Sin embargo, las referencias expresas a orientación sexual e identidad de género tuvieron un serio rechazo por parte de las y los asambleístas de turno. En este sentido, desde el Ministerio de Justicia de ese entonces, se ofreció trabajar en una ley específica sobre violencia contra personas LGBTIQ*. Esta es una deuda pendiente.

® Aprobación de un Código de la Salud que incluya el respeto a los derechos sexuales y derechos reproductivos de niñas y mujeres

En el anterior período, el proyecto de Código de la Salud fue vetado totalmente por el ex Presidente Moreno. En este sentido, cuando se retome el tratamiento del tema en la Comisión de Salud de la Asamblea Nacional, se debe aprobar un Código Orgánico de la Salud en términos que hagan efectivos los derechos sexuales y derechos reproductivos de las niñas y mujeres y que tome en cuenta a las poblaciones en los territorios y a la población LGBTIQ*.

® Aprobación de una Ley del Sistema Nacional de Cuidados

Resulta imprescindible aprobar una Ley del Sistema Nacional de Cuidados. La Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador plantea que debe incluir: “la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el trabajo doméstico y de cuidado humano no remunerado que integre el acceso gratuito a la seguridad social de las mujeres que han dedicado su vida a los diversos trabajos de cuidados y asignación presupuestaria que lo garantice”.⁶

® Aprobación de una Ley de Empoderamiento Económico y Tenencia de la Tierra

⁵ Suplemento del Registro Oficial No. 283 de 07 de julio de 2014.

⁶ Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, Manifiesto “Decisiones urgentes para transformar la vida de mujeres y niñas en Ecuador”, julio 2021.

Una cantidad importante de mujeres no tienen independencia económica ni poseen títulos de propiedad. Esto les lleva a mantenerse en relaciones violentas exponiendo a sí mismas y a sus hijas/os.

- **Posibles reformas**

- Ⓜ **Enmienda a la Constitución de la República**

Entre las posibles enmiendas a la Constitución de la República se puede considerar una al artículo 68. El mismo establece que “la adopción corresponderá solamente a parejas de distinto sexo”, lo que contraviene el principio de igualdad y no discriminación. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya se ha pronunciado en este sentido (*E.B vs. Francia*).⁷

- Ⓜ **Reforma al Código Orgánico Integral Penal (COIP)**

El COIP debe ser reformado en varios de sus tipos penales así como en sus procedimientos. En esta línea, se debe tipificar la violencia obstétrica y despenalizar el aborto por violación (de conformidad con la sentencia 34-19-IN/21 de la Corte Constitucional⁸), incesto y malformaciones graves del feto, de conformidad con la Recomendación General No. 24 (1999) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas y varias recomendaciones al Ecuador de los órganos de tratados de Naciones Unidas que se han pronunciado en el mismo sentido. También se deben resolver las limitaciones en relación a los tipos penales de femicidio, violencia y establecer un procedimiento verdaderamente especial y expedito en los casos de violencia.

- Ⓜ **Reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa**

Es preciso reformar la LOFL y crear una Comisión Legislativa Especializada Permanente para los derechos de las mujeres en la Asamblea Nacional. Esta Comisión se encargaría de dar tratamiento a legislación y reformas en materia de igualdad y no discriminación. Asimismo se debería establecer la creación de una Dirección de Género que, junto con el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres, y la Comisión Especializada Permanente (con apoyo de la Unidad de Técnica Legislativa) puedan trabajar en la expedición de leyes y reformas que garanticen la transversalización del enfoque e impacto de género.

- Ⓜ **Reforma a la Ley de Seguridad Social y Código del Trabajo (reformadas por la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales -2012- y la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar -2015-)**

⁷ Mas información: Sentencia Histórica El Tribunal de Estrasburgo condena a Francia por negar una adopción a una lesbiana. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/22/internacional/1200998138.html>

⁸ Expertas como Virginia Gómez de la Torre de Fundación Desafío, señala que el proyecto de Ley presentado ante la Asamblea Nacional por la Defensoría del Pueblo debe incluir la garantía del servicio de salud.

Desde mi punto de vista, este tipo de normativa, con nombres sugestivos, tiende a no cumplir plenamente con lo que su título indica. Existen expertas que, en su momento, fueron críticas a las reformas al Código Laboral y a la Ley de Seguridad Social que se dieron por esta ley, ya que resultaban insuficientes para afrontar la discriminación a las mujeres en este ámbito, así como a aquellas referentes al trabajo no remunerado. Algunas inclusive indicaron que algunos postulados serían contraproducentes ya que empleadores evitarían contratar mujeres.⁹

Es preciso hacer una evaluación de la implementación de estas leyes así como asegurar, como por ejemplo, reformas referentes a licencias de maternidad de doce meses (con remuneración) y una jubilación especial pero también servicios de seguridad social para mujeres.

® Reforma a la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia

En 2014, el Código Orgánico Monetario y Financiero suprimió recursos que, por ley, se dotaban para la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia de 1994.¹⁰ En este sentido, se debe reformar y restituir el fondo que la sustenta económicamente así como devolver y fortalecer las funciones a la Unidad Ejecutora de la Ley con su respectivo fondo para garantizar la financiación de medicamentos, métodos anticonceptivos, exámenes básicos de laboratorio y complementarios y suministros, los cuales estaban a cargo de la Ley. Además, se debe restituir la sanción por retención o falta de transferencia de los fondos para estos servicios y prestaciones, sanción que había sido útil para el cumplimiento de las asignaciones.

Esta reforma pudiese también contemplar temas relacionados con el parto acompañado y digno, partos y saberes ancestrales, entre otros.

Legislar desde los derechos humanos y el enfoque de género

Tanto las propuestas presentadas anteriormente, así como en cada uno de los proyectos de ley y reforma que sean presentados ante la Asamblea Nacional, se deberían tratar aplicando los siguientes parámetros:

- Aplicar el principio de igualdad y no discriminación;
- Transversalizar de género;
- Usar el enfoque de interseccionalidad; y,
- Utilizar lenguaje no discriminatorio¹¹.

Además, se debe estar pendiente de las recomendaciones, pronunciamientos y sentencias de los altos tribunales y órganos de derechos humanos a nivel regional y universal, los mismos

⁹ Más información: Elisa Lanús Medina, Reformas al Código del Trabajo introducidas por la Ley de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Disponible en: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/458>

¹⁰ Red Internacional de Derechos Humanos, Informe Alternativo sobre Derechos Civiles y Políticos al 6to informe periódico del Ecuador Comité de Derechos Humanos (CCPR) 117 período de sesiones 20 de junio - 15 de julio 2016.

¹¹ El artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece que la Unidad de Técnica Legislativa debe realizar un informe sobre el lenguaje utilizado en la norma y hacer una revisión de lenguaje no discriminatorio.

que mandan al Ecuador a tomar todas las medidas posibles, incluidas las medidas legislativas, para cumplir con la real vigencia de los derechos humanos en el país.

Presupuesto General del Estado¹²

Además de lo mencionado anteriormente, es preciso que se vele porque el Presupuesto General del Estado sea sensible al género y esté orientado a reducir las brecha de desigualdad. Esto resulta fundamental ya que permite constatar que el gasto público se oriente a los temas de vital importancia para las niñas y mujeres del país.

De nada sirviera que se cuente con todas las leyes y reformas antes descritas, si no se invierten y distribuyen recursos económicos de manera permanente y suficiente, para llevarlas a la práctica.

¹² La Ley Orgánica de la Función Legislativa manda a que la Asamblea Nacional apruebe el Presupuesto General del Estado (PGE), en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución:

Art. 9.- Funciones y Atribuciones.- La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes: [...]

13. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público; vigilar y evaluar que su ejecución se cumpla bajo los parámetros y condiciones en los que fue aprobado;

WALLESKA PAREJA DÍAZ

Abogada y consultora internacional en derechos humanos, género, técnica legislativa, participación política de las mujeres e incidencia internacional. Ha trabajado en el sector público como asesora constituyente, ministerial y parlamentaria. Además, ha sido profesora universitaria y consultora para UNFPA, ONU Mujeres, la Defensoría del Pueblo del Ecuador, la Cooperación Alemana, CODHES-Colombia, la Organización Mundial contra la Tortura-Suiza, Women's Link Worldwide, entre otros. Desde 2013, ha brindado asesoramiento a organizaciones de la sociedad civil en sus esfuerzos de incidencia y litigio estratégico. A partir de 2016, ese trabajo se ha centrado en los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en Ginebra. También participó de la construcción y aprobación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018). Actualmente se encuentra cursando una maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Universidad de Oxford.



El presente documento se elaboró bajo la supervisión de la Corporación Participación Ciudadana Ecuador, organización con finalidad social y sin fines de lucro en el marco del Proyecto Fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos relacionados a la inclusión, participación ciudadana y transparencia.