Defensoría del Pueblo
ECUADOR
Tus derechos nuestra responsabilidad

Informe final del Estado de elaboración del proyecto de ley que regule la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) en casos de violación

1.-Antecedentes

Con fecha 28 de abril de 2021 la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia n.° 34-19-IN/21 y acumulados, dentro del caso del mismo número dispuso lo siguiente:

> b. Disponer que el Defensor del Pueblo, contando con la participación activa de la sociedad civil y de manera coordinada con los distintos organismos estatales, en el plazo máximo de 2 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, prepare un proyecto de ley que regule la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación, sobre la base de los criterios establecidos en esta decisión. El Defensor del Pueblo deberá remitir a la Corte Constitucional del Ecuador la constancia de presentación del proyecto de ley ante la Asamblea Nacional al cumplirse el plazo de dos meses otorgado para su elaboración.

Mediante oficio n.° DPE-DDP-2021-0241-O de 21 de mayo de 2020, se puso en conocimiento de la Corte Constitucional un informe, que describe las actividades realizadas en el marco del proceso de construcción del proyecto de ley que regule la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) en casos de violación. Por lo que, considerando el tiempo determinado en la sentencia n.° 34-19-IN/21 y acumulados, y todo el proceso participativo generado desde esta Institución Nacional de Derechos Humanos, ponemos en su conocimiento este informe sobre el estado de elaboración del proyecto de ley para los fines pertinentes.

2.-Desarrollo:

2.1.- Mesas de análisis y de asesorías técnicas

A partir de la difusión nacional del cuestionario participativo[1], a través de la página web institucional, redes sociales, correos electrónicos, entre otros medios telemáticos destinados a recabar la mayor cantidad de aportes para la retroalimentación en el proceso de elaboración de la Ley, se identificaron algunas temáticas que requerían ser analizadas a mayor profundidad, partiendo de la sistematización de toda la información remitida. Dentro de las principales temáticas identificadas se encuentran: temporalidad, requisitos, objeción de conciencia, servicios de salud, trabajo interinstitucional y reparación a las víctimas.

Una vez identificadas las temáticas, a fin de contar con la mayor participación posible, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Corte Constitucional, se inició la fase de discusión en mesas (una por cada temática)[2]. En planta central, con la coordinación del Mecanismos de Género,

---

[1] https://www.dpe.gob.ec/cuestionarios/

[2] El desarrollo de la metodología para las mesas surgió de la identificación de los temas centrales en el procesamiento de información del cuestionario participativo, por lo que a cada tema se le asignó una mesa de discusión, en la que participaron personas expertas, organizaciones sociales, delegados y delegadas del Estado: Ministerio de Salud

y a nivel nacional, con la coordinación de las delegaciones nacionales. Cabe mencionar en este punto que, dado la complejidad del tema, la Defensora del Pueblo subrogante acudió personalmente a 9 delegaciones[3] y presidió la reunión con organizaciones sociales en Quito, a fin de obtener el aporte de las organizaciones y demás participantes que asistieron a los eventos de difusión generados desde las delegaciones. Lastimosamente debido al corto tiempo la Defensora del Pueblo subrogante no acudió a todas las provincias, sin embargo se dio seguimiento a todos los procesos de difusión a nivel nacional.

En esta línea, del 4 al 10 de junio, se desarrollaron las mesas técnicas en planta central, las cuales tuvieron gran acogida, teniendo en consideración que, debido a la pandemia, el aporte de participantes y personas expertas nacionales e internacionales en la materia se realizó por medios virtuales. Se contó con la participación de organizaciones internacionales[4], juristas especialistas en temas de interrupción de embarazo en casos de violación, delegados y delegadas del Estado[5], colegios de profesionales de la medicina, obstetras, bioeticistas, organizaciones de defensa de derechos humanos de mujeres, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, personas de las diversidades sexogenéricas, mujeres sobrevivientes, acompañantes y el público en general.

Para la participación en las temáticas se difundió un enlace de inscripción en el que se detallaban las jornadas de discusión, fechas y horarios con la finalidad de que exista una participación abierta al público en general[6].

En la Tabla 1 se muestra el detalle operativo de la ejecución de las mesas de análisis.

Tabla 1
Temas Centrales de Análisis

Temas	Fecha	Horario
Temporalidad	4 de junio	9:00 a 12:30
Requisitos	8 de junio	9:00 a 12:30
Objeción de conciencia	9 de junio	9:00 a 12:30
Servicios de salud, trabajo interinstitucional y reparación	10 de junio	9:00 a 13:00

Pública, Secretaria de Derechos Humanos, consejos nacionales, defensores y defensoras de derechos humanos, entre otras.

[3] Guayaquil, Machala, Cuenca, Azogues, Manta, Portoviejo, Santo Domingo, Riobamba y Ambato.

[4] Contamos con el apoyo de organizaciones internacionales como IPAS, O´Neill Institute, Centro de Derechos Sexuales y Reproductivos de Americe Latina y el Caribe, juristas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Women help Women, Mujeres Transformando el Mundo, International Planned Parenthood, entre otros.

[5] Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Consejo Intergeneracional, Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Juntas Cantonales de Protección de Derechos, Consejo de la Judicatura, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Consejo Nacional de Salud.

[6] https://forms.office.com/Pages/ResponsePage.aspx?id=8N8x7basxUe6JP2fz4y61vzAS7XpCblHoe45r1En_8lUOVRMUTJJVjNTWU5FN01NWUlMMVA0WVlLVC4u

En las mesas técnicas desarrolladas en planta central, se contó con alrededor de 350 participantes, quienes asistieron como personas naturales, pertenecientes a alguna organización social o institucional.

De manera simultánea a las mesas descritas, se organizó a nivel nacional la réplica de estos encuentros en provincias, con la finalidad de contar con una participación nacional masiva. Así del 26 de mayo al 11 de junio del 2021[7] se llevaron a cabo encuentros simultáneos en todas las provincias, a través del direccionamiento y facilitación de las mesas por parte de la Dra. Zaida Rovira, Defensora del Pueblo de Ecuador (s), o a través del direccionamiento de las delegaciones a nivel nacional.

El desarrollo de las mesas técnicas a nivel nacional generó un amplio espacio de discusión y reflexión, si bien fueron convocadas de manera presencial, a efectos de contar con una mayor participación, se las difundió por varios medios telemáticos: Zoom, Teams, Facebook, para que el público en general, organizaciones sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, personas de las diversidades sexogenéricas de diferentes provincias puedan participar sin inconvenientes en el marco de los límites que nos impone el contexto de la pandemia actual.

Detalle de las mesas desarrolladas en las diferentes ciudades del Ecuador:

Tabla 2
Mesas a nivel provincial

Cuidad	Fecha de las mesas	Facilitación y dirección	Número de Participantes
Guayaquil	27 de mayo[8]	Sra. Defensora (S)	30
Machala	28 de mayo	Sra. Defensora (S)	59
Cuenca	03 de junio	Sra. Defensora (S)	20
Azogues	03 de junio	Sra. Defensora (S)	16
Manta	04 de junio	Sra. Defensora (S)	38

[7]Si bien en la primera etapa de la hoja de ruta de actividades se planificó realizar las mesas técnicas desde el 31 de mayo, su organización y desarrollo empezó el 27 del mismo mes, puesto que la sistematización del cuestionario se lo realizó con anterioridad a lo planificado.

Cuidad	Fecha de las mesas	Facilitación y dirección	Número de Participantes
Portoviejo	04 de junio	Sra. Defensora (S)	26
Santo Domingo	09 de junio	Sra. Defensora (S)	40
Riobamba	10 de junio	Sra. Defensora (S)	40
Ambato	11 de junio	Sra. Defensora (S)	65
Quito	10 de junio	Sr. Delegado	50
Orellana	08 de junio	Sr. Delegado	23
Napo	09 de junio	Sra. Delegada	14
Esmeraldas	10 de junio	Sr. Delegado	22
Santa Elena	11 de junio	Sr. Delegado	27
Loja	09 de junio	Sra. Delegada	40
Carchi	10 de junio	Sra. Delegada	12
Pastaza	09 de junio	Sr. Delegado	14
Sucumbíos	11 de junio	Sra. Delegada	16
Zamora Chinchipe	9 de junio	Sra. Delegada	20
Ibarra	9 de junio	Sra. Delegada	14
Cañar	3 de junio	Sra. Delegada	20
Total Participantes			***606**

*El número de participantes varió en función del espacio y el aforo permitido.

Es necesario mencionar que además de las mesas desarrolladas a nivel presencial y telemático, se continuó con la socialización del correo institucional para que el público en general, organizaciones sociales, enviaran insumos para la construcción de la ley.

En función de todos los insumos recibidos y al proceso de sistematización de las mesas técnicas de análisis, así como lo recabado en la primera fase de actividades, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, a través de su equipo técnico, analizó toda la información recabada. Vale recalcar que, en el proceso de sistematización de los aportes en territorio, se evidenció lo valioso de estos

insumos para la comprensión contextual y el abordaje inclusivo en la ley. Así mismo, los hallazgos de este proceso, otorgan una visión de diferentes interseccionalidades de las niñas, adolescentes, mujeres y personas de la diversidad sexogenérica con posibilidad de gestar, lo que contribuye de manera fundamental a este proceso de construcción.

En este contexto, la información recabada fue procesada para retroalimentar constantemente la elaboración de la propuesta de ley en función del plazo determinado por la sentencia de la Corte Constitucional n.° 34-19-IN/21.

2.2.- Reuniones con mecanismos de promoción y protección de derechos de la Defensoría del Pueblo de Ecuador y reuniones con varios colectivos

Además de las actividades señaladas anteriormente, desde el 1 de junio de 2021 el equipo técnico de elaboración del proyecto de ley organizó diversas reuniones de análisis técnico con las y los directores de los mecanismos de sujetos de derechos de la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

El 1 de junio se realizó la primera reunión con el equipo de la Dirección Nacional del Mecanismo de Promoción y Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes y el equipo de la Dirección Nacional del Mecanismo para el Monitoreo de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta fue una reunión de apoyo técnico para la construcción de la sección de derechos específicos de estos grupos de atención prioritaria, en la sección respectiva del proyecto de ley IVE.

El martes 15 de junio de 2021 el equipo técnico de elaboración del proyecto de ley se reunió con el equipo de la Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes para la obtención de insumos que aporten a la sección de derechos de las mujeres y personas de la diversidad sexogenérica con posibilidad de gestar privadas de libertad, en la sección respectiva del proyecto de ley IVE.

El miércoles 16 de junio de 2021 el equipo técnico de elaboración del proyecto de ley se reunió con el equipo de la Dirección Nacional del Mecanismo de Protección de Personas Desaparecidas y Reparación a Víctimas Documentadas por la Comisión de la Verdad para la obtención de insumos que aporten a la sección de reparación del proyecto de ley IVE.

Adicionalmente, se recibió a varios colectivos de derechos, mujeres y personas de las diversidades sexogenéricas quienes expusieron sus demandas y en algunos casos entregaron insumos importantes para la elaboración del proyecto de ley. Las reuniones se desarrollaron en las siguientes fechas:

- 18 de junio reunión con el Colectivo Provida quienes manifestaron su inconformidad con la legalización del aborto en casos de violación.
- 23 de junio reunión con varios colectivos disidentes de las diversidades sexogenéricas, quienes entregaron el documento *Diálogo nacional disidente*.

- 24 de junio reunión con el colectivo *MAGMA* de las islas Galápagos con quienes también se dialogó sobre el contenido del proyecto de ley IVE.

2.3. Asesoramientos internacionales

En el marco del proceso de construcción de la ley para garantizar el derecho a la interrupción del embarazo en casos de violación, se han cursado consultas y también se han sostenido reuniones con expertas, y con instituciones con amplia trayectoria en la asesoría a instituciones estatales y organizaciones sociales, en la construcción de marcos jurídicos que regulan el acceso al aborto por violación o por otras causales. Estas asesorías aseguraron que la Defensoría del Pueblo de Ecuador incorpore estándares y buenas prácticas en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva a las mujeres y personas con capacidad de gestar, en lo que respecta a la atención que debe asegurarse como resultado de la interrupción legal del embarazo por violación.

El Instituto O'Neill para la Salud Global y Nacional de la Universidad Georgetown aportó de manera consistente al proceso de construcción de la ley manteniendo reuniones con el equipo técnico a cargo de la redacción de la ley e, igualmente, absolviendo consultas que surgieron en el marco del proceso de elaboración del marco legal. Sonia Ariza, quien tuvo una importante participación en la construcción del *Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción voluntaria y legal del embarazo* en Argentina también fue consultada en elementos referentes a la objeción de conciencia y su regulación, y en igual sentido sus aportes fueron especialmente significativos para establecer cuáles deberían ser los requisitos a solicitarse a las niñas, adolescentes, y mujeres con discapacidad.

Ana Cristina González, de la Mesa por la Salud y la Vida de las Mujeres de Colombia también orientó el trabajo del equipo redactor en lo que atañe a establecer algunos criterios que han servido en ese país en torno a la regulación de sanciones para el personal de salud. Igualmente, sus orientaciones fueron importantes en torno a identificar y anticipar posibles nudos críticos en la implementación de la legislación que se desarrolle para regular el acceso al aborto en caso de violación, en el caso de población indígena.

Finalmente, en este último periodo de trabajo se consiguió procesar todos los elementos surgidos durante las mesas técnicas de trabajo desarrolladas por la Defensoría del Pueblo de Ecuador y generar artículos que guarden estrecha relación con las buenas prácticas, y los estándares que han surgido en torno a la regulación del acceso al aborto en caso de violación.

2.4 Procesamiento de buenas prácticas y estándares que surgieron del trabajo en mesas técnicas y generación de una propuesta de ley

Las mesas desarrolladas aportaron con insumos y con orientaciones técnicas que aportaron a que el equipo encargado de la redacción de la ley tenga propuestas en el desarrollo de artículos apegados a las buenas prácticas y a los estándares más garantistas y más adecuados que han sido desarrollados por los comités de Naciones Unidas y también que han surgido en base a la

experiencia de médicas, bioeticistas, ginecólogas en la elaboración de manuales y guías para regular la objeción de conciencia.

A continuación consta un resumen simplificado de los principales aportes que surgieron en las mesas de trabajo sostenidas por la Defensoría del Pueblo de Ecuador y que fueron integrados a la propuesta de ley construida.

Temporalidad:	**Análisis de requisitos:**	**Objeción de conciencia:**	**Trabajo interinstitucional y reparación:**
Se identificaron aportes referentes a la importancia de no incorporar límites para el acceso al aborto que estén sujetos a edad gestacional y también se comentaron los obstáculos que se derivan de fijar edades gestacionales muy cortas para la práctica del aborto terapéutico. Se aclaró que los regímenes de causales no son compatibles con el establecimiento de requisitos para la práctica del aborto que sean onerosos para las mujeres.	Se identificaron las consecuencias de fijar requisitos de carácter legal para el acceso al aborto por violación y se identificaron buenas prácticas en términos de revisar sentencias, y fallos donde se ha declarado en qué medida un requisito de orden legal podría ser un obstáculo para las personas gestantes víctimas de violación.	Se identificaron cuáles son los límites de la objeción de conciencia y en tales términos se presentaron algunos aspectos que son deseables tener en mente al momento de regular este derecho. Entre algunos elementos que se identificaron, se planteó que la objeción debe ser siempre individual, que esta no puede alegarse cuando existen emergencias o cuando peligra la vida de la persona gestante víctima de violación, que además esta no cubre las actividades vinculadas a la consejería, y que por lo tanto el personal de salud no puede alegarla para negar la información a las personas gestantes que desean interrumpir su embarazo.	Se establecieron algunos elementos sobre la importancia de fortalecer los modelos de gestión de competencias de las instituciones encargadas de atender a las personas gestantes víctimas de violación. También se identificó la importancia de desarrollar modelos de cambios de comportamiento. Igualmente, se generaron aportes para desarrollar servicios de salud, de justicia, y psicosociales sensibles y apegados a las necesidades de las mujeres y personas gestantes víctimas de violación.

El diálogo en mesas propició también generar insumos que directamente se han integrado en la propuesta de ley y que tienen relación con aspectos mínimos que deberían tenerse en mente en la regulación de los requisitos y de la atención a las personas gestantes víctimas de violación. Estos elementos se exponen en los siguientes párrafos, en donde se muestra también un resumen de los principales elementos que se integraron a la propuesta de ley de forma general.

A continuación, se detalla gran parte del enfoque y los principios con los que cuenta la ley:

Objeto, ámbito y enfoques de la ley

- Los enfoques que existen en la ley han sido elegidos teniendo en mente una aproximación sensible al concepto de interseccionalidad y a la importancia de que el enfoque de derechos humanos sea el eje articulador de la ley.
- El ámbito y fines de la ley ha sido planteado poniendo como centro la atención integral y de calidad a las personas gestantes víctimas de violación y priorizando a los servicios de salud sexual y reproductiva

Principios

La ley se ancla en un catálogo de principios bastante robusto, entre los cuales destacan los siguientes:

- **Principio de autonomía en la toma de decisiones**: Consiste en la posibilidad de elegir libremente y tomar decisiones informadas sin que medien terceros. Este principio ha sido especialmente tenido en cuenta para garantizar el acceso de las niñas, mujeres con discapacidad y de las mujeres en toda su diversidad a un procedimiento fácil y en donde se ponga en centro a las personas gestantes producto de violación, a fin de que ellas puedan decidir de forma autónoma.
- **Atención integral**: Está orientado a asegurar que las personas gestantes que desean interrumpir su embarazo accedan a servicios médicos, psicosociales y legales.
- **Buena fe**: Establece el deber para el personal de salud de actuar sin estereotipos, ni intentos de obstaculización, y confiar en la palabra de la persona gestante que desea interrumpir su embarazo.
- **Calidad en la atención:** El aseguramiento de la calidad, implica que las personas gestantes que desean interrumpir su embarazo reciban información suficiente sobre el proceso (eventuales riesgos y derechos) y que encuentren un acompañamiento apropiado durante todo el proceso, así como que tengan un acceso seguro y sin obstáculos a los establecimientos del sistema nacional de salud.

Al ser un cuerpo normativo orgánico y no ordinario, la ley está orientada a reconocer a las personas gestantes el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo producto de violación. Los

principios que se integraron en la ley se han enfocado en dotar al personal de salud de un listado de orientaciones y mandatos de optimización, que posibiliten que la interpretación de los derechos establecidos en la ley siempre favorezca la garantía del derecho a la atención en el ámbito de la salud de las mujeres. En este sentido, se han integrado principios que permitan resolver todas las situaciones que puedan surgir siempre en favor de las mujeres y de su adecuado acceso a la interrupción voluntaria del embarazo.

Sujetos protegidos por la ley y derechos

- La ley cuenta con una sección dedicada a establecer los derechos más específicos y las garantías que existen para las personas gestantes que desean interrumpir su embarazo producto de violación. Se ha procurado en esta sección, tener en mente las diferentes vulnerabilidades a las que pueden estar sujetas las personas protegidas por la ley, y se han tenido en cuenta la condición etaria, la discapacidad, la situación socioeconómica, y el hecho de que la persona pueda encontrarse en situación de movilidad humana o privada de libertad.

- Igualmente, se ha tenido en consideración las necesidades de las personas privadas de la libertad, pertenecientes a pueblos y comunidades, y las personas de la diversidad sexogenérica.

2.5.- Estructura del proyecto de ley IVE

En la Tabla 3 se detalla la estructura del proyecto de ley.

Tabla 3
Estructura del proyecto de ley

LEY ORGÁNICA PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN CASO DE VIOLACIÓN	
Título I Disposiciones generales	**Capítulo I** Objeto, finalidad, ámbito de aplicación de la ley **Capítulo II** De los principios, enfoques y definiciones
Título II De los derechos y deberes	**Capítulo I** De los derechos **Capítulo II** De los derechos y deberes del personal de salud y de otros actores involucrados en

	asegurar el acceso a la interrupción legal y voluntaria del embarazo
Título III De las obligaciones del Estado y la autoridad sanitaria nacional	**Capítulo I** De las obligaciones del Estado **Capítulo II** De la autoridad sanitaria nacional y la articulación interinstitucional
Título IV Del proceso para acceder a la interrupción voluntaria del embarazo por violación	**Capítulo I** De los requisitos para la interrupción voluntaria del embarazo en el caso de víctimas de violación y del consentimiento informado **Capítulo II** De la atención para interrumpir voluntariamente el embarazo en casos de violación **Capítulo III** De la objeción de conciencia
Título V De los recursos y garantías para las víctimas de violación y del régimen de sanciones para los prestadores de salud	**Capítulo I** De los recursos de tipo administrativo y de las garantías para acceder a la interrupción legal de embarazo **Capítulo II** Régimen disciplinario y administrativo en caso de mala o deficiente prestación de la interrupción voluntaria del embarazo **Capítulo III** De la violación de derechos e incumplimiento de obligaciones
Título VI Del derecho a la reparación de las víctimas de violación que han decidido voluntariamente interrumpir su embarazo	**Capítulo único** De la reparación
Título VII De la promoción del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación	**Capítulo único** De la promoción del derecho a la interrupción del embarazo en casos de violación
DISPOSICIONES GENERALES **DISPOSICIONES TRANSITORIAS** **DISPOSICIONES REFORMATORIAS** **DISPOSICIÓN FINAL**	

Defensoría del Pueblo
ECUADOR
Tus derechos nuestra responsabilidad

3.- Conclusiones:

En función de la disposición emitida por la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, cumplió con un amplio y profundo proceso de participación ciudadana en la construcción de la ley. Contó con insumos importantes de asesores y asesoras internacionales especialistas en derechos sexuales y reproductivos, hacedores de leyes de interrupción de embarazo de otros países, el asesoramiento de las y los directores de los mecanismos de la Defensoría del Pueblo de Ecuador. De igual forma contó, de manera permanente, con insumos de sociedad civil mediante en el correo electrónico de la institución.

El 28 de junio, se realizó la entrega del proyecto de ley a la Asamblea Nacional del Ecuador, cumpliendo con el tiempo dispuesto para la elaboración de esta normativa.

Actualmente el equipo técnico está elaborando una agenda de trabajo, con la finalidad de realizar un proceso de seguimiento conjuntamente con sociedad civil del debate de la ley en la Asamblea Nacional.

Atentamente,

Abg. Zaida Rovira Jurado
Defensora del Pueblo de Ecuador (s)

Juan León Mera N21-152 y Roca
Telefax: (593.2) 3301840 / 330.3431
www.dpe.gob.ec