

Quito, D.M., 12 de abril de 2022.

CASO No. 46-22-IS

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA No. 46-22-IS/22

Tema: En la presente sentencia, la Corte Constitucional analiza la demanda de acción de incumplimiento presentada respecto de la sentencia 34-19-IN/21. Este organismo rechaza la acción, por cuanto verifica que está en curso el trámite de aprobación de ley dispuesto en ese fallo constitucional y, de conformidad con el procedimiento legislativo previsto en la Constitución. Dado que el proceso de formación de la ley ordenada por la sentencia No. 34-19-IN/21 está en curso, no es posible verificar, en este momento, el cumplimiento de dicha sentencia constitucional.

I. Antecedentes

1. El 28 de abril de 2021, mediante sentencia No. 34-19-IN/21 la Corte Constitucional resolvió declarar inconstitucional por el fondo el artículo 150, numeral 2, del Código Orgánico Integral Penal, en la frase: “*en una mujer que padezca de discapacidad mental*” y determinó la necesidad de contar con un marco regulatorio apropiado respecto de la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación y de su acceso efectivo. En función de ello, la sentencia dispuso que la Defensoría del Pueblo presente un proyecto de ley que debía ser discutido por la Asamblea Nacional.
2. El 09 de junio de 2021, la Corte Constitucional resolvió el pedido de aclaración y ampliación de la sentencia No. 34-19-IN/21. En dicha sentencia y auto de aclaración y ampliación se dispuso a la Asamblea Nacional la adecuación normativa conforme la sentencia emitida por este Organismo.
3. El 21 de febrero de 2022, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República con el “*Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en el Caso de Violación*”, aprobado en segundo debate, para la sanción u objeción presidencial correspondiente. El 15 de marzo de 2022, el presidente de la República remitió la objeción presidencial a la Asamblea Nacional.
4. El 30 de marzo de 2022, Rosa Luz López Machuca y otras accionantes, presentaron una acción de incumplimiento en conjunto con una petición de medidas cautelares, respecto de la sentencia No. 34-19-IN/21 y del auto de aclaración y ampliación de dicha sentencia.

5. De conformidad con el sorteo electrónico de causas, la acción de incumplimiento referida fue signada con el No. 46-22-IS y la sustanciación de la misma correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
6. El 04 de abril de 2022, el juez sustanciador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentó ante el Pleno de la Corte Constitucional una solicitud a fin de dar trámite prioritario a la causa No. 46-22-IS. Así mismo, remitió el proceso al Pleno del Organismo a fin de que resuelva la petición de medidas cautelares constitucionales.
7. El 04 de abril de 2022, Virginia Gómez de la Torre presentó un escrito solicitando audiencia en esta causa. En esta misma fecha, Carlos Arsenio Larco presentó un escrito de *amicus curiae*.
8. El 06 de abril de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió modificar el orden cronológico de sustanciación de causas, dar trámite prioritario a la causa No. 46-22-IS y rechazar el pedido de medidas cautelares solicitadas por las accionantes.¹
9. El 06 de abril de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y concedió el plazo de 3 días a los legitimados pasivos para presentar su informe de descargo conforme lo dispone la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). El 09 de abril de 2022, la Asamblea Nacional presentó su informe de descargo. El 10 de abril de 2022, el presidente de la República presentó su informe de descargo.

II. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegatos de las partes

3.1. Argumentos de las accionantes

11. En la demanda de acción de incumplimiento las accionantes sostienen que

¹ Esta decisión fue adoptada con fundamento en el artículo 5 numeral 5 de la Resolución No.003-CCE-PLA-2021, “Resolución Interpretativa de la norma de trámite y resolución en orden cronológico y las situaciones excepcionales”, que establece: “Las excepciones al orden cronológico deben estar justificadas en la necesidad de que la Corte Constitucional se pronuncie de forma prioritaria sobre el caso, con base en los siguientes criterios: (...) Una eventual decisión de la Corte en el caso puede impulsar cambios legislativos o de política pública o judicial y evitar la recepción de múltiples peticiones sobre el mismo asunto.”

Tanto la sentencia como el auto de aclaración establecen una obligación concreta: la Asamblea debe aprobar una ley para la interrupción voluntaria del embarazo de personas que han sido víctimas de violación con ciertos estándares establecidos por la propia Corte Constitucional. El cumplimiento de esta obligación compromete a la función legislativa y a la función ejecutiva en cuanto colegislador.

12. Refieren que el 15 de marzo de 2022, el presidente de la República remitió a la Asamblea Nacional la objeción parcial a este proyecto de ley, en el cual, se estaría incumpliendo lo dispuesto por esta Corte en la sentencia 34-19-IN/21, por cuanto:

- i)** En el artículo 24 del veto presidencial se exigiría a las mujeres víctimas de violación que previo a acceder a la interrupción del embarazo presenten una denuncia por el delito de violación.
- ii)** En el artículo 25 del veto presidencial se estaría vulnerando el principio de confidencialidad, pues se permitiría al personal de salud revelar: *“otros elementos relacionados con la violación, lo que puede ocasionar en la víctima miedo a represalias”*.
- iii)** El artículo 27.3 del veto presidencial, al permitir la objeción de conciencia colectiva o institucional, establecería una traba en el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo; y,
- iv)** El artículo 34 del veto presidencial introduciría la obligación de denunciar el infanticidio a cargo de las juntas cantonales de protección de derechos. Indican que este tipo penal no existe en el ordenamiento jurídico.

13. Finalmente, solicitan se declare el incumplimiento por parte del presidente de la República de la sentencia No. 34-19-IN/21 y de su auto de aclaración, por cuanto la objeción parcial incumpliría *“los estándares mínimos fijados por la Corte Constitucional para la aprobación de la Ley Orgánica para garantizar la interrupción voluntaria del embarazo en el caso de violación.”*

3.2. Contestación por parte del presidente de la República

14. En su contestación, el presidente de la República sostiene que la objeción parcial enviada a la Asamblea Nacional, *“se encuentra dentro de los límites impuestos por la Corte Constitucional dentro de la sentencia supuestamente incumplida”* y agrega que *“no cabe una “acción por incumplimiento” contra una norma jurídica que todavía no existe, ni puede acusarse de incumplir una sentencia mediante la sustanciación del proceso constitucional de formación de las leyes cuando éste aún no termina.”*

15. Bajo estas consideraciones, solicita que la Corte Constitucional desestime la acción por incumplimiento propuesta, por cuanto, a su criterio, *“pretende establecer un*

proceso alternativo a la formación de la ley, y referirse a la inconstitucionalidad de una norma que aún no se encuentra vigente”.

3.3. Contestación por parte de la Asamblea Nacional

16. La Asamblea Nacional narra el trámite que se ha dado al mencionado proyecto de ley e indica que el mismo cumple con los parámetros establecidos en la sentencia 34-19-IN/21.
17. Agrega: “[l]a Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado ha cumplido a cabalidad y de manera irrestricta las disposiciones de la Constitución de la República y de la Ley orgánica de la Función Legislativa para el procedimiento de la formación de la Ley.” En el mismo sentido afirma que ha cumplido con lo dispuesto por la sentencia 34-19-IN/21 emitida por la Corte Constitucional.

IV. Análisis constitucional

18. La LOGJCC, en el artículo 163, establece la acción de incumplimiento, la cual puede presentarse “*en caso de inejecución o defectuosa ejecución*” de una sentencia o dictamen de la justicia constitucional. La ejecución y cumplimiento de las decisiones de la justicia constitucional debe hacerse de forma inmediata, es decir, sin que medie otro proceso administrativo o judicial; de ahí que, las autoridades o personas encargadas de dar cumplimiento a este tipo de decisiones no deben esperar o exigir la presentación de una acción de incumplimiento por parte de los interesados, para proceder en este sentido.
19. Ahora bien, en el ámbito de la acción de incumplimiento, esta Corte debe diferenciar el análisis que corresponde efectuar en las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales respecto de aquellas emitidas como consecuencia del control abstracto de constitucionalidad.
20. Si bien ambos tipos de fallos deben ser cumplidos integralmente, en los primeros, de forma general, se resuelven situaciones concretas. En consecuencia, dichos fallos suelen disponer medidas destinadas a reparar vulneraciones a derechos constitucionales en casos concretos. En estos casos, la acción de incumplimiento está destinada a verificar si tales medidas se han cumplido y, en casos de inejecución o ejecución defectuosa, disponer medidas de reparación integral.
21. Por otra parte, los fallos que son fruto de la tramitación de la acción pública de inconstitucionalidad que realiza la Corte Constitucional, por su naturaleza, no deciden sobre situaciones concretas, sino sobre la compatibilidad con la Constitución de normas jurídicas. Fruto de ese análisis, la Corte puede disponer la adecuación o emisión de una norma jurídica, que observe los parámetros dispuestos en un fallo constitucional.

22. En estos casos, el análisis que realiza la Corte en el marco de la acción de incumplimiento, debe estar orientado a verificar los parámetros específicos, originales y concretos dispuestos en un fallo constitucional, que no configuren meras reproducciones de normas constitucionales. Las incompatibilidades entre normas constitucionales y el contenido de los actos normativos emitidos en cumplimiento de un fallo constitucional deben ser analizados en el ámbito del control abstracto de constitucionalidad.²
23. Vale destacar que la acción de incumplimiento no faculta a la Corte a realizar un nuevo análisis de control abstracto de constitucionalidad y tampoco a intervenir en el proceso de formación de la nueva norma, fuera de los momentos previstos por la Constitución y la ley para tal efecto.
24. Bajo estas consideraciones y atendiendo a los fundamentos de cargo y descargo, la Corte abordará en esta sentencia de acción de incumplimiento el siguiente problema jurídico:

¿Es posible verificar el cumplimiento de la sentencia No. 34-19-IN/21, si el proceso de formación de la ley cuya aprobación fue ordenada por la Corte Constitucional se encuentra en curso?

25. A efectos de analizar el supuesto incumplimiento de lo dispuesto en la sentencia No. 34-19-IN/21, alegado por las accionantes, es necesario remitirse a lo decidido por esta Corte en dicho fallo constitucional. Así, en el decisorio de la sentencia mencionada se dispuso:

...la Asamblea Nacional, en el plazo máximo de 6 meses, contados desde la presentación del proyecto de ley, conozca y discuta el proyecto de ley que regule la interrupción voluntaria del embarazo producto de una violación sexual, con los más altos estándares de deliberación democrática. En el marco de la tramitación y aprobación del proyecto de ley, la Asamblea Nacional deberá respetar los criterios y estándares generales establecidos en la presente sentencia para regular la interrupción voluntaria del embarazo en caso de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violación sexual. La Asamblea Nacional, a través de su representante, deberá informar trimestralmente sobre el avance y cumplimiento de esta medida a partir de la recepción del proyecto de ley.

26. Posteriormente, en el auto de ampliación y aclaración, que debe ser comprendido de forma integral junto con la sentencia constitucional, esta Corte aclaró lo siguiente:

...cuando la sentencia se refiere a que la Asamblea Nacional debe conocer y discutir el proyecto, hace relación a que, en el marco de sus competencias y atribuciones, debe deliberar el proyecto presentado por la Defensoría del Pueblo y para ello puede realizar modificaciones o incorporaciones que estime durante el trámite legislativo, sobre la base del principio democrático. No obstante, de conformidad con la sentencia, la Asamblea Nacional, efectivamente, debe aprobar una ley que regule la interrupción voluntaria del

² Corte Constitucional, sentencia 37-14- IS/20, 31 de agosto de 2020.

embarazo en casos de violación dentro del plazo fijado por la Corte, sin que el legislador pueda eludir su responsabilidad de legislar y aprobar una ley.³

- 27.** Las accionantes indican que existiría incumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia No. 34-19-IN/21 y pretenden que la Corte, mediante esta acción de incumplimiento, se pronuncie sobre la constitucionalidad del contenido de la objeción parcial formulada por el presidente de la República.
- 28.** Al respecto, la sentencia No. 34-19-IN/21 dispone expresamente: “...*corresponde al legislador generar un marco regulatorio apropiado que regle el aborto consentido en caso de violación (...) Este proyecto de ley deberá ser conocido y discutido -con los más altos estándares de deliberación democrática y respetando los criterios establecidos en esta decisión- por la Asamblea Nacional dentro del plazo máximo de 6 meses, contados desde la presentación del proyecto de ley*”.
- 29.** Esta magistratura debe advertir que el trámite legislativo para la aprobación de la ley que dispuso esta Corte no ha culminado. El 21 de febrero de 2022, mediante Oficio No. PAN-EGLLA-2022-0228, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República con el “Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación”. Mediante oficio No. T.180-SGJ-22-0050, de 15 de marzo de 2022, la Presidencia de la República remitió a la Asamblea Nacional la objeción parcial a dicho proyecto.
- 30.** En ese sentido, según lo disponen los artículos 137, 138 y 139 de la Constitución, la objeción o veto presidencial forma parte del proceso de aprobación de la ley. Esta objeción corresponde a la fase integradora de eficacia del proceso legislativo, misma que debe ser debatida por la Asamblea Nacional, según lo dispuesto en los artículos referidos de la Constitución y el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL).⁴ Dado que el proceso de formación de la ley ordenada por la sentencia No. 34-19-IN/21 está en curso, no es posible verificar, en este momento, el cumplimiento de dicha sentencia constitucional.
- 31.** Siguiendo el mismo orden de ideas, esta Corte debe respetar y hacer respetar el proceso constitucional de creación de una ley y no interferir indebidamente en el mismo, salvo en el caso de control de constitucionalidad de la objeción presidencial

³ Corte Constitucional, auto de aclaración de la sentencia 34-19-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. decisión 4c.

⁴ El artículo 138 de la Constitución dispone: “...*La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros...*”.

por inconstitucionalidad previsto expresamente en los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución.⁵

32. La Corte está además obligada a respetar el principio democrático,⁶ consagrado en los artículos 1, 132 y siguientes de la Constitución, que regulan el procedimiento legislativo y según el cual este Organismo debe garantizar la observancia del procedimiento parlamentario democrático llevado a cabo por el legislador al momento de tramitar un proyecto de ley.

33. Así lo ha sostenido previamente en la Sentencia No. 70-20-IS/21, en la cual señaló expresamente que *“la Corte Constitucional no puede interferir en las potestades de competencia exclusiva del Presidente de la República en su función como colegislador.”* Además, este Organismo también ha expresado que:

“a fin de mantener el orden constitucional y el principio de separación de funciones que éste entraña, debe guardar deferencia respecto del ejercicio de las competencias por parte de la Asamblea Nacional, en tanto no estén comprometidos los fines sustanciales constitucionalmente reconocidos.”⁷

34. Consecuentemente, no procede que la Corte Constitucional mediante esta acción de incumplimiento analice el contenido de la objeción parcial emitido por el presidente de la República. Por el contrario, corresponde a la Asamblea Nacional, en virtud del procedimiento legislativo previsto en la Constitución y la LOFL, dar el tratamiento pertinente a la objeción presidencial, asegurando que en el proceso de formulación de la normativa se cumpla con la Constitución y lo dispuesto por esta Corte en su jurisprudencia, particularmente en la sentencia No. 34-19-IN/21.

35. Se recuerda que toda norma jurídica debe ser una garantía primaria de los derechos constitucionales. En ese sentido, el presidente de la República y la Asamblea Nacional, en el proceso de formación de leyes están obligados a observar el artículo

⁵ El artículo 139 de la Constitución dispone: *“Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días. Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación”*. El artículo 438 numeral 3 de la Constitución establece: *“Art. 438.- La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley: (...) 3. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes”*. Además, ver el auto resolutorio No. 46-22-IS de 06 de abril de 2022.

⁶ Esta Corte Constitucional en la Sentencia No. 58-11-IN/22 sostuvo que *“sobre la base del principio democrático, la Asamblea Nacional ostenta la representación de la voluntad popular y la atribución constitucional de tramitar proyectos de ley bajo el principio de libre configuración normativa. Así, conforme lo ha reconocido esta Corte, el legislador cuenta con libertad de configuración para aprobar reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos dentro de la esfera de la legalidad”*.

⁷ Corte Constitucional, Auto de verificación de cumplimiento de sentencia No. 4-19-RC/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 35.

84 de la Constitución, en el cual, se establece que *“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”*.

36. Lo dicho no obsta a que, a través los mecanismos de control de constitucionalidad idóneos para el efecto, este Organismo conozca y juzgue oportunamente eventuales incompatibilidades entre las normas aprobadas por la Asamblea Nacional y la Constitución, ejerciendo para el efecto las competencias expresamente previstas en el texto constitucional y la ley.
37. Por otra parte, la Corte estima necesario recordar que la sentencia No. 34-19-IN/21 se encuentra vigente. No obstante, conforme lo dispuesto por el fallo constitucional, es obligación de los órganos públicos competentes generar la regulación y los protocolos necesarios para hacer efectivos los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres.
38. En síntesis, la Corte concluye que no procede, vía acción de incumplimiento, el análisis de la objeción parcial al *“Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación”*, pues está en curso el proceso de formación de la ley ordenado mediante la sentencia 34-19-IN/21 y el auto de aclaración respectivo.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Rechazar** por improcedente la acción de incumplimiento de sentencia signada con el **No. 46-22-IS**.
2. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado,

Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de martes 12 de abril de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por vacaciones que rige desde el 11 de abril de 2022; la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes no consigna su voto en virtud de su excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL