

SEÑORES JUECES Y SEÑORAS JUEZAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Nosotras, MARÍA VERÓNICA VERA SÁNCHEZ, con cédula de ciudadanía número 171543995-4, ecuatoriana, de estado civil casada, de profesión licenciada en Comunicación, domiciliada en esta ciudad de Quito, en calidad de directora ejecutiva del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos "SURKUNA", como consta en el nombramiento debidamente registrado que se acompaña a la presente; DANIELA ESTEFANÍA CHÁVEZ REVELO, con cédula de ciudadanía número 172225139-2, ecuatoriana, de estado civil soltera, de profesión abogada, domiciliada en esta ciudad de Quito, por sus propios derechos y VIVIAN ISABEL IDROBO MORA, con cédula de identidad número 171328907-0, ecuatoriana, de estado civil casada, de profesión abogada, domiciliada en esta ciudad de Quito, por sus propios derechos, comparecemos con la siguiente demanda de inconstitucionalidad por la forma más solicitud de medidas cautelares, en contra de la *Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación*. Lo hacemos con base a los artículos 74 y 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) en los términos previstos a continuación:

1) LA DESIGNACIÓN DE LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE PROPONE

De acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 436 de la CRE, el literal c del artículo 75 y el artículo 113 de la LOGJCC, el órgano competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado es la Corte Constitucional del Ecuador.

2) DESIGNACIÓN DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS

De acuerdo al art. 79 numeral 3, las autoridades demandadas corresponden a la Asamblea Nacional, en la persona de su presidenta, abogada Guadalupe Llori Abarca, y el Presidente de la República, en su papel de colegislador, señor Guillermo Lasso Mendoza. Al tratarse de una demanda contra el Presidente de la República, de acuerdo a lo previsto en el Art. 237 numeral 1 de la Constitución y de Ley de la Procuraduría General del Estado, cuéntese también en este proceso con la participación del Procurador General del Estado.

Se le correrá traslado con el contenido de esta demanda a la Presidenta de la Asamblea Nacional, Guadalupe Llori Abarca, conforme ordena el literal c del numeral 2 del artículo 80 de la LOGJCC, en su calidad de representante legal, judicial y extrajudicial de la Asamblea Nacional, conforme lo dispone el numeral 1 del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a quien se le citará en su despacho ubicado en el edificio de la Asamblea Nacional, situado en calle Piedrahita entre las avenidas Gran Colombia y 6 de Diciembre de esta ciudad de Quito.

En el caso del Presidente de la República, se correrá traslado con el contenido de la presente demanda al señor Guillermo Lasso Mendoza, en su calidad de colegislador, conforme ordena el literal c del numeral 2 del artículo 80 de la LOGJCC. Al Presidente de la República se lo citará en su despacho ubicado en el Palacio de Gobierno, en las calles García Moreno, entre Chile y Espejo, de esta ciudad de Quito.

Asimismo, se correrá traslado con el contenido de esta demanda al Procurador General del Estado, Dr. Iñigo Salvador Crespo, en el despacho de la Procuraduría General del Estado, ubicado en la Av. Amazonas N39-123 y José Arízaga de esta ciudad de Quito.

3) INDICACIÓN DEL DE LA NORMA CUYO PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN HA VULNERADO LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

Presentamos la presente demanda en contra de la *Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria el Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación*, publicada en el Segundo Suplemento Nro. 53 del Registro Oficial del 29 de abril de 2022.

4) ANTECEDENTES:

A continuación, se detallan los hechos relativos al proceso de formación legal de la “Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación”

- a. Sobre la presentación de las demandas de inconstitucionalidad en contra del Art. 150 numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal y el proceso generado ante la Corte Constitucional

El 30 de julio de 2019, Miriam Elizabeth Ernest Tejada, Olga Virginia Rosalía Gómez de la Torre Bermúdez y Katherine Alexandra Obando Velásquez, por sus propios y personales derechos y como parte de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, la Fundación Desafío y del Frente Ecuatoriano por la Defensa de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, respectivamente, presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 149 y 150 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”)¹. La causa fue identificada con el No. 34-19-IN.

El 10 noviembre de 2020, Ana Cristina Vera Sánchez en calidad de representante legal del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos Surkuna; Vivian Isabel Idrovo Mora por sus propios derechos; Lina María Espinosa Villegas, por sus propios derechos y en su calidad de coordinadora legal de la organización internacional no gubernamental, Amazon Frontlines; Silvy Bonilla Bolaños, por sus propios derechos y en su calidad de presidente de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos CEDHU; Rosa López Machuca, por sus propios derechos y en su calidad de Coordinadora del Movimiento de Mujeres de El Oro; Ana Gómez Alonso, por sus propios derechos y en su calidad de presidenta de la Fundación Lunita Lunera, presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra del texto del artículo 150 numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal. A su demanda acompañaron una solicitud de medidas cautelares. El referido artículo en lo atinente al aborto en caso de violación, señalaba que solo la mujer gestante que tuviera una discapacidad mental y fuera víctima de violación, podía acceder a la

¹ Los artículos 149 y 150 del COIP señalaban lo siguiente: “Art. 149.- La persona que haga abortar a una mujer que ha consentido en ello, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. La mujer que cause su aborto o permita que otro se lo cause, será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a dos años.

Art. 150.- El aborto practicado por un médico u otro profesional de la salud capacitado, que cuente con el consentimiento de la mujer o de su cónyuge, pareja, familiares íntimos o su representante legal, cuando ella no se encuentre en posibilidad de prestarlo, no será punible en los siguientes casos: 1. Si se ha practicado para evitar un peligro para la vida o salud de la mujer embarazada y si este peligro no puede ser evitado por otros medios.

2. Si el embarazo es consecuencia de una violación en una mujer que padezca de discapacidad mental”.

interrupción de su embarazo. Al respecto las accionantes plantearon que era inconstitucional la frase “que padezca de discapacidad mental”, contenida en el numeral 2 del artículo 150 del COIP.

El 18 de noviembre de 2020, Mayra Cristina Cachaguay Obando, por sus propios derechos y en calidad de presidenta de la organización Mujeres por el Cambio; María Fernanda Chalá Espinoza, Doménica Camila Aguirre Macas y Catherine Mayte González Silva, por sus propios derechos; y, Edgar Paúl Jácome Segovia, director ejecutivo de la Fundación Kintiñan para la Defensa de los Derechos Humanos y la Naturaleza en el Ecuador, presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra del numeral 2 del artículo 150 del COIP.

El 10 de diciembre de 2020, Nidia María Soliz Carrión, por sus propios derechos y en calidad de Coordinadora del Cabildo de las Mujeres del cantón Cuenca, Johanna Melyna Romero Larco y Milton David Salazar Páramo, por sus propios y personales derechos y como miembros de BOLENA Género y Diversidades, igualmente, presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra del numeral 2 del artículo 150 del COIP.

A estas demandas se sumaron tres demandas adicionales, una propuesta por el Defensor del Pueblo, otra por la abogada Lita Martínez, directora ejecutiva del Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM) y una tercera presentada por la abogada María Dolores Miño Buitrón, directora ejecutiva del Observatorio de Derechos y Justicia, que suscribió su demanda en conjunto con la cofundadora de la Red de Mujeres Constitucionalistas del Ecuador y otras accionantes.

El 28 de abril de 2021 la Corte Constitucional a través de la Sentencia 34-19-IN/21 y acumulados declaró que el artículo impugnado en efecto era inconstitucional y en tal sentido dispuso a la Defensoría de Pueblo desarrollar, dentro de plazo de dos meses de notificada la sentencia, una ley para garantizar los derechos humanos de las mujeres y personas gestantes que hubieran resultado embarazadas producto de violación y desearan interrumpir sus embarazos, asegurando que pudieran acceder a los servicios de salud y, en tal sentido, ser atendidas sin discriminación de ningún tipo. La Sentencia en su parte resolutive señaló:

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

- a. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 150 numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal en la frase “en una mujer que padezca de discapacidad mental”.
- 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.
- c. Disponer que 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 ley². (énfasis añadido)

La sentencia incorporó como parte de los razonamientos para arribar a su fallo las siguientes consideraciones:

- En el caso de la libertad de configuración legislativa, la Corte Constitucional, señaló que “la libertad de configuración del legislador se encuentra sometida a ciertos límites establecidos por la propia Constitución, de tal forma que no se trata de una libertad omnímoda o de una discrecionalidad sin controles (...)”³. Esto a efecto de determinar que las normas jurídicas que regulan el acceso a la causal de aborto por violación no pueden tampoco considerarse escindidas del deber del legislador de enmarcarlas a los parámetros fijados en la Constitución.
- La Corte igualmente reconoció que el legislador debe considerar los principios de proporcionalidad y razonabilidad al momento de discutir y aprobar una ley penal y en tal sentido, también reconoció que de acuerdo con el principio de mínima intervención penal, no es factible mantener penas privativas de libertad excepto cuando esto es estrictamente necesario⁴.
- La Corte enfatizó que la imposición de una sanción penal para las víctimas de violación sexual que no tienen una discapacidad mental, no es proporcional. Por un lado, la Corte señaló que la protección de la vida del nasciturus es un *valor constitucional*, que no es absoluto. La Corte hizo suyo el razonamiento originalmente planteado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en referencia al artículo 4.1 de la Convención Americana salvaguarda el derecho a la vida, sin que ello implique la negación de otros derechos que protege la Convención.⁵ En este sentido la Corte Constitucional reconoció que la protección a la vida desde la concepción, si bien es un valor primordial “no puede ser interpretado de forma aislada sino entendida de forma sistemática con otros derechos y principios reconocidos en la CRE”.⁶
- La Corte señaló que la violación sexual afecta directamente al derecho a la integridad personal, además del libre desarrollo de la personalidad -en su componente de libertad sexual- y el derecho a tomar decisiones libres sobre la sexualidad y vida sexual⁷.
- La Corte igualmente señaló las implicaciones que tiene el embarazo no deseado en las víctimas de violación y señaló que aquella “compromete su cuerpo nuevamente y las revictimiza pues les son impuestas las transformaciones físicas y fisiológicas comunes a cualquier embarazo y sobre las cuales no tienen control.”⁸ En segundo lugar, la Corte

² Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y Acumulados de la Corte Constitucional del Ecuador, párr. 196

³ Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y Acumulados de la Corte Constitucional del Ecuador, párr. 103

⁴ Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y Acumulados de la Corte Constitucional del Ecuador, pág. 107

⁵ Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y Acumulados de la Corte Constitucional del Ecuador, pág. 121

⁶ Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y Acumulados de la Corte Constitucional del Ecuador, pág. 121

⁷ Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y Acumulados de la Corte Constitucional del Ecuador, párr. 128

⁸ Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y Acumulados de la Corte Constitucional del Ecuador, párr. 134

señaló que el embarazo no deseado les somete a posibles riesgos médicos vinculados a complicaciones derivadas del embarazo y la labor de parto, sobre todo en caso de niñas y adolescentes. En tercer lugar, indicó que al continuar forzosamente con un embarazo no deseado producto de una violación, se incrementan los trastornos emocionales y psicológicos⁹.

- La Corte indicó que la maternidad forzada en casos de violación anula también el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la autonomía reproductiva de las mujeres, quienes son despojadas completamente del control de su sexualidad y reproducción.
- La Corte manifestó que la medida legal por la cual el legislador había tipificado el aborto consentido en caso de violación, si bien tenía una finalidad en apariencia constitucionalmente válida (la protección del nasciturus), esta finalidad por sí sola, ameritaba que existan razones de peso, para activar el poder punitivo del estado en contra de las víctimas de violación que se habían sometido a un aborto consentido. En el fallo de mayoría de la Corte en lo que respecta al análisis de la idoneidad de la imposición de una pena privativa de libertad a las mujeres que abortan en caso de violación, se establece que esta medida no es eficaz y tampoco se ha constituido como una medida persuasiva. En la sentencia, se señala que producto de esta sanción penal muchas mujeres ponen en peligro sus vidas, sometiéndose a procedimientos no regulados y también arriesgándose a ser denunciadas.
- En el marco de la sentencia, la Corte también señaló que en lo que concierne a la garantía de los derechos y valores consagrados en la Constitución, existen medidas más idóneas para asegurar la protección de la vida desde la concepción, como la adopción de políticas sociales. Estableciendo que las medidas para evitar la interrupción voluntaria del embarazo deben estar focalizadas a erradicar la violencia contra la mujer, la prevención y sanción de los delitos de violencia sexual, fortalecer la educación sexual y desarrollar políticas integrales sobre salud sexual y reproductiva, eliminando estereotipos de género relacionados a consideraciones de inferioridad de la mujer.
- Finalmente en lo concerniente a analizar la proporcionalidad de la disposición del COIP que prohíbe el aborto consentido en casos de violación, para quienes no poseen una discapacidad, la Corte señaló "... se evidencia que, en la tipificación de este delito en casos de violación de mujeres sin una discapacidad mental, la balanza se inclina exclusivamente hacia el nasciturus dejando de lado la protección de los derechos constitucionales de las víctimas de violación, pese a que estos tienen igual jerarquía y aplicabilidad."¹⁰ La Corte Constitucional concluyó su análisis indicando que la sanción penal impuesta a las víctimas de violación, que han abortado, y que no tienen una discapacidad penal es inconstitucional.
- Finalmente, la Corte señaló que el único objetivo de la generación de una normativa para acceder a la causal violación era garantizar los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violación.

El 03 de mayo de 2021, César Eduardo Benítez, por sus propios y personales derechos; Sindulfo Balerio Estacio Valencia, en calidad de director de la Comisión Jurídica del Consejo de Resistencia Fe, Vida, y

⁹ Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y Acumulados de la Corte Constitucional del Ecuador, párr. 134

¹⁰ Sentencia Nro. 34-19-IN/21 Y Acumulados de la Corte Constitucional del Ecuador, párr. 158

Familia; y, Bella Irma Maldonado Guerrero, en calidad de representante legal de la Asociación de Fieles “María de la Buena Esperanza”, presentaron escritos solicitando la aclaración y ampliación de la sentencia.

El 05 de mayo de 2021, las accionantes Vivian Idrovo Mora, Lina María Espinoza, Virginia Gómez de la Torre, Johana Romero, Lita Martínez Alvarado, Ana Cristina Vera, Consuelo Bowen, Milton Salazar y Sylvia Bonilla Bolaños presentaron un escrito en el que solicitaron la aclaración y ampliación de la sentencia.

Con fecha 09 de junio de 2021, la Corte Constitucional dictó un auto aclaratorio¹¹, en donde se establecieron algunas consideraciones referentes a: a. los requisitos normativos para acreditar la violación en adolescentes menores de 14 años; b. los mecanismos que el Estado en su conjunto debía adoptar para permitir el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación, en el caso de las niñas y adolescentes y c. los aspectos que deberían tomarse en cuenta sobre el carácter de la Ley ordenada a la Defensoría del Pueblo. La Corte en tal sentido, señaló que no correspondía la exigencia de requisitos previos para “demostrar el consentimiento del delito de violación en adolescentes menores de 14 años”, y que ello aplicaba indistintamente a si las niñas contaran o no con la autorización de su representante legal. Igualmente, la Corte aclaró que, frente a la falta de autorización del representante legal para acceder a la interrupción del embarazo, en el caso de las niñas y adolescentes, correspondía asegurarse que ellas pudieran acudir directamente a las autoridades competentes, a través de mecanismos confidenciales, y adecuados.

Finalmente, sobre el carácter de la ley que le correspondía desarrollar a la Defensoría del Pueblo, la Corte señaló que debía tenerse en cuenta que el aborto consentido no podría penalizarse en Ecuador, y que la Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y acumulados, ya había planteado cuáles eran los aspectos que debían desarrollarse, además de que el tratamiento legislativo de la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación, estaba por fuera del ámbito penal.

b) Sobre el proceso de construcción de la Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en caso de Violación llevado a cabo por la Defensoría del Pueblo del Ecuador

A raíz de lo dispuesto por la Corte, la Defensoría del Pueblo, emprendió un proceso participativo para el cumplimiento del punto resolutivo establecido en la Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y acumulados, referente a la construcción de una propuesta de ley. La construcción del proyecto de Ley fue liderado por el equipo técnico de la Dirección Nacional del Mecanismo para la Prevención de la Violencia contra la Mujer y basada en Género. El mecanismo contó con el apoyo de la Dirección Nacional de Análisis Normativo e Incidencia en Política Pública en la redacción del proyecto de ley y la contribución y seguimiento de la Coordinación General de Prevención y Promoción de Derechos Humanos.

En las intervenciones públicas que se han hecho sobre el cumplimiento de la Sentencia, la DPE ha informado, que por un lado, creó un correo electrónico para receptar las diferentes opiniones y perspectivas que surgieron respecto del proceso de construcción del proyecto de ley: participacionproyectoley@dpe.gob.ec. Al mismo tiempo, la DPE informó que a través de la Dirección de Comunicación creó una campaña digital informativa sobre el proceso de construcción al proyecto de “Ley para regular la Interrupción Voluntaria del Embarazo por Violación”.

¹¹ Auto de aclaración No. 34-19-IN/21

Es este marco, la Defensoría del Pueblo informó a la Corte Constitucional periódicamente respecto a las acciones y fechas clave del proceso de construcción del proyecto de ley, y señaló sus esfuerzos para promover la participación a través de pronunciamientos, boletines, infografías, videos reportajes, testimonios en videos, en página web institucional e intranet. Al respecto, la DPE creó un cuestionario digital: <https://www.dpe.gob.ec/cuestionarios/> difundido masivamente a nivel nacional, obteniendo la participación de alrededor de 300 organizaciones. Finalmente, también informó de su esfuerzo por crear mesas técnicas de trabajo, en articulación con la sociedad civil, y en las cuales participaron aproximadamente 900 personas a nivel nacional.

Las siguientes organizaciones, colectivos e instituciones fueron parte de este ejercicio de construcción colectiva que se organizó desde la Defensoría del Pueblo, y en donde a partir del trabajo en mesas técnicas se pudieron problematizar algunos aspectos importantes que contendría la propuesta de Ley: Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Fundación Desafío, Bolena, Surkuna, Cepam Guayaquil, Colectiva Creando Juntas, Fundación Mujer & Mujer, IPPFWHR, Instituto de Igualdad, Género y Derechos de la Universidad Central del Ecuador, Fundación Salud Amazónica, Women's Link Worldwide, CODESER, Amazon Frontlines, Pasaje Diverso, AMA, Ipas Centroamérica y México (Ipas CAM), Asociación Trans Estrellas del Futuro "ESFU", CEDES, Aldeas Infantiles SOS Ecuador, COCASEN, CEMOPLAF, Comité derechos sexuales y reproductivos Ecuador, Colectivo Feminista de Izquierda, WFP, Mesa por la Salud y la vida, Las Comadres, Observatorio de Derechos y Justicia, Médicos por el derecho a decidir, Instituto O'Neill de Salud Global de la Universidad de Georgetown, Alianza de DDHH, Fundación NINA Warmi, Fundación El Churo, PACTO POR LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, Defensora Comunitaria de Mucho Lote 1, ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, Federación nacional de obstetrices y Obstetras del Ecuador, CARE Ecuador, Luna Creciente, Wambra Medio Digital Comunitario, Red Comunitaria Trans del Ecuador, Fundación Quimera, Centro de Derechos Reproductivos, Justicia para Valentina, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Organización Ecuatoriana de Mujeres Lesbianas – OEML, Cabildo por las Mujeres del cantón Cuenca, Mujeres por el Cambio Guayas, Wachachik Parteria Ecuador, Fundación Aldea, Red de casas de acogida para víctimas de violencia, Consejo de Salud Ancestral Hampik warmikuna, UNORCAC, Salud Mujeres, Causana y Sororidad Ecuador.

Las mesas técnicas organizadas por la Defensoría del Pueblo también contaron con la participación de instituciones del Estado tales como: Ministerio de Salud Pública, Secretaría de Derechos Humanos, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Junta Cantonal de Protección de Derechos del Cantón Puerto Quito, Consejo Nacional para La Igualdad de Discapacidades (CONADIS), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Consejo de la Judicatura, Asamblea Nacional, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Ministerio de Educación.

Finalmente, la DPE emprendió un proceso para descentralizar el debate, y llevarlo a las ciudades de varias provincias, de modo que se pudiera incluir las lecturas y reflexiones que surgían en otros entornos, respecto al aborto, por causal violación y al acceso de las mujeres, adolescentes, niñas y personas trans al sistema de salud. De acuerdo a la información que fue entregada, en sus intervenciones públicas, por la entonces Defensora del Pueblo Encargada, entre el mes de mayo y junio de 2021, se realizaron 21 mesas de trabajo, a nivel provincial, con la participación de más de 606 personas. Las ciudades elegidas para este ejercicio de socialización y diálogo de la propuesta de ley, fueron: Guayaquil, Machala, Cuenca, Azogues, Manta, Portoviejo, Santo Domingo, Riobamba, Ambato, Quito, Orellana, Napo, Esmeraldas, Santa Elena, Loja, Carchi, Pastaza, Sucumbíos, Zamora Chinchipe, Ibarra, Cañar.

Como resultado de todas estas acciones, el 28 de junio de 2021, mediante oficio DPE-DDP-2021 290- O de 28 de junio de 2021, la señora abogada Zaida Elizabeth Rovira Jurado, Defensora del Pueblo Subrogante, presentó ante la Asamblea Nacional el proyecto de Ley denominado *Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en caso de Violación*.

El proyecto presentado, incorporó los mejores estándares en salud, y contemplaba la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación, como un derecho; igualmente, planteó un capítulo bastante robusto sobre derechos específicos de los que serían titulares las niñas y adolescentes; las mujeres y personas gestantes en situación de movilidad; las mujeres y personas gestantes que pertenecieran a pueblos y comunidades, las mujeres y personas gestantes privadas de la libertad; las personas gestantes pertenecientes a la población sexodiversa; y también las mujeres y personas gestantes con discapacidad. La propuesta de ley no contemplaba plazos para acceder al aborto por causal violación, basándose en la determinación de edades gestacionales acorde con lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud y planteaba un requisito sencillo y de tipo administrativo para garantizar el acceso expedito a los servicios de salud de las mujeres y personas gestantes víctimas de violación. Ambos requisitos se adecúan a los estándares internacionales en la materia, lo que conllevó a que [Human Rights Watch](#)¹² así como otras organizaciones internacionales felicitaran el proyecto remitido desde la Defensoría del Pueblo.

- c) Sobre el trámite legislativo al proyecto de ley presentado por la Defensoría del Pueblo
 - i. El proceso llevado a cabo en el contexto del primer y segundo debate

El 14 de agosto de 2021, la Asamblea Nacional, a través de la Unidad de Técnica Legislativa, emitió el informe técnico no vinculante Nro. 094-INV-UTL-AN-2021 el cual estableció en sus conclusiones que el proyecto de ley presentado por la Defensoría del Pueblo cumplía con los requisitos formales establecidos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y en tal sentido sugirió para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.

Con Memorando AN-SG-2021-2530-M, de 19 de agosto de 2021 el Secretario General de la Asamblea Nacional, abogado Álvaro Salazar Paredes, remitió a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, la resolución Nro. CAL-2021-2023-065 de 19 de agosto de 2021, por la cual el Consejo de Administración Legislativa califica el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN CASO DE VIOLACIÓN, presentado mediante Oficio DPE-DDP-2021-290-0 de 28 de junio de 2021, por la señora abogada Zaida Elizabeth Rovira Jurado, en calidad de Defensora del Pueblo.

Tras haber analizado el proyecto de *Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en caso de Violación*, y haber escuchado a un importante número de especialistas (bioeticistas, médicos, activistas, y otros expertos y expertas), la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, preparó su informe al primer debate. Conforme consta en el informe suscrito por los miembros de la Comisión (Anexo 1), se realizaron 2 talleres, 19 comisiones generales y existieron más de 57 comparecencias en las que intervinieron expositores/as que desde diversas ramas (Bioética, Epidemiología, Genética, Derechos Humanos, Género, Ginecología, entre otros) abordaron cuáles eran

¹² Human Right Watch, *¿Por qué me quieren volver hacer sufrir? El impacto de la criminalización del aborto en Ecuador*, julio 2021. https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/07/ecuador0721sp_web.pdf

las mejores prácticas para la regulación del aborto por violación, y también cuáles eran las diferentes perspectivas que en una sociedad democrática han surgido sobre el tema. Entre las personas que comparecieron a las sesiones convocadas por la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, se tuvo en cuenta a especialistas como Marisol Escudero, Fernanda Díaz de León, Guillermo Ortiz, Wilfrido León, Ana Lucía Martínez, Johanna Romero, Laura Gil, Sybel Martínez, Irina Amengual, Karina Marín, Carmen Cecilia Martínez, María Espinoza, María José Machado, Fray Julian Curzalta, entre otros especialistas que, desde su conocimientos expertos, retroalimentaron a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, para asegurar que el proyecto de ley, pudiera guardar coherencia con los estándares y mejores prácticas que se habían desarrollado, en torno a favorecer el acceso a los servicios de salud y justicia de las víctimas de violencia sexual, especialmente de aquellas que habían decidido interrumpir su embarazo.

El pleno de la Asamblea Nacional, en sesión No. 749, de 09 de diciembre de 2021, conoció, analizó y discutió el informe para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en caso de Violación.

Seguido de ello, y tras los múltiples aportes e intervenciones que se generaron por parte de los y las asambleístas que intervinieron en el Pleno, durante el primer debate, la comisión de Justicia y Estructura del Estado preparó su Informe para Segundo Debate del Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo en caso de Violación (Anexo 2). En Sesión 758 de 25 enero y continuación el 3 de febrero del 2022 se realizó el segundo debate, en el pleno de la Asamblea Nacional.

Posteriormente, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado solicitó incluir cambios en el informe antes de la votación, mismos que fueron aprobados el 11 de febrero del 2021, en la sesión ordinaria semipresencial Nro. 080. Los principales cambios realizados en el informe estuvieron relacionados con la reducción de plazos gestacionales en los que se podía acceder a un aborto por causal violación.

Posteriormente, el pleno de la Asamblea Nacional, en la continuación de la sesión Nro. 758 de 17 de febrero de 2022 discutió y aprobó el Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo en caso de Violación (Anexo 3). Durante esta sesión, lamentablemente existieron retrocesos en la garantía de derechos de las víctimas de violación (se incorporó al proyecto de ley un plazo de acuerdo al cual las víctimas de violación solo podrían acceder a la interrupción voluntaria del embarazo, hasta las 12 semanas y, excepcionalmente, hasta las 18 semanas, en el caso de las mujeres rurales, niñas y adolescentes). Asimismo, se evidenció la politización de temas eminentemente técnicos, que no fueron abordados con base al respeto y a un diálogo basado en los derechos humanos y estándares en salud. En este contexto, el día 17 de febrero del 2022, el Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres, en casos de Violación fue aprobado con 75 votos a favor, 41 votos en contra, y 14 abstenciones.

- d) Sobre la objeción presidencial presentada al Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres, en casos de Violación

Con fecha 21 de febrero de 2022, mediante Oficio Nro. 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 casos de Violación”* para la respectiva sanción u objeción presidencial, prevista en el artículo 138 de la Constitución de la República del Ecuador.

Con fecha 15 de marzo de 2022, mediante oficio Nro. T-180-SGJ-22-00050, el Presidente Guillermo Lasso, remitió su **objeción parcial** al referido proyecto.

En el título I de su documento, el Presidente, detalló textualmente, lo que correspondería a su **posición personal**, y en resumen precisó:

- a. La legislación no puede desconocer que, en lo biológico, existe un ADN distinto, de una persona distinta, a partir de la concepción. El nuevo individuo comienza su existencia desde que opera la transmisión de la información genética entre espermatozoide y óvulo (...)
- b. Un *nasciturus* con viabilidad fetal merece la misma protección jurídica de una persona ya nacida (...)
- c. Jurídicamente, la Constitución en su art. 45 es clara al indicar que reconoce – no solamente garantiza – la vida desde la concepción, y a su inviolabilidad en el artículo 66 numeral 1 de la misma, derecho amparado también por el artículo 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por esto, el *nasciturus* tiene derecho a que no se interrumpa su existencia (...). Respecto de la tensión de este derecho con los derechos reproductivos de la madre, anteriormente el entonces Tribunal Constitucional resolvió esta colisión de derechos indicando la prevalencia del derecho a la vida del *nasciturus* frente a los derechos reproductivos de la mujer.
- d. En la misma línea, discrepo con la interpretación que la Corte Constitucional ha hecho del precedente interamericano en el Caso Artavia Murillo y otros relativos a la fecundación in vitro.

Indicó además el presidente que es su *“convicción personal el defender la vida desde la concepción hasta la muerte natural”*. En esta misma sección señaló que sus observaciones fueron realizadas con el fin de garantizar que el proyecto de ley respete lo que a su consideración eran los lineamientos de la Corte en su sentencia, planteando que la propuesta de ley aprobada por la Asamblea no lo hizo correctamente¹³. Al respecto manifestó: *“es mi obligación como legislador el precautelar que el texto de la ley también lo haga (respetar la sentencia de la Corte), lo cual no ha ocurrido con el texto aprobado por la Asamblea Nacional”*.

En el título II del documento remitido, denominado **“Razones generales de esta objeción parcial”**, el presidente invocó las siguientes razones para fundamentar su veto:

1. **El proyecto de ley no cumple con el mandato de la Sentencia de la Corte Constitucional en cuanto al establecimiento de requisitos para el aborto.** El Presidente señaló que el proyecto de

¹³ En la objeción parcial presentada por el Presidente, éste último señaló los criterios que el legislador se encontraba obligado a seguir, y señaló los siguientes: a. La ley no podría volver a penalizar el aborto en caso de violación (Párr. 192); b. No se requerirá sentencia condenatoria previa al violador, dado que el proceso penal puede durar más de 9 meses (Párr. 194 a.); c) No se requerirá autorización del representante legal en el caso de menores (Auto de aclaración, puntos 3 y 4 literal b); d. La ley debe generar un adecuado balance entre la protección jurídica del *nasciturus* y los derechos de las personas que han sido víctimas de una violación. e. La protección del *nasciturus* es progresiva, es decir a mayor desarrollo del embarazo mayor protección jurídica merece, por lo que la ley debe establecer plazos “dentro de los cuales pueda ser efectuada legalmente, lo que incluye la necesidad de fijación de un tiempo máximo de gestación permitido (semanas)” (Párr. 194 c.); f. El proyecto de ley debe normar los requisitos para la procedencia de esta excepción, citando por ejemplo “denuncia penal, examen médico o declaración jurada, mismas que deberán ser apropiadamente reguladas por el legislador” (Párr. 194 a).

ley no establecía requisitos para el acceso al aborto, medidas para erradicar la violencia y plazos para ejecutar el procedimiento, y que tampoco existiría *“un adecuado balance entre la protección constitucional al nasciturus y los derechos de las víctimas de violación”*. Esto debido a que, según el presidente, el proyecto de ley no fijó un requisito de los establecidos como ejemplos por la Corte Constitucional en su sentencia, para efectos de que las víctimas de violación pudieran acceder al aborto y que el que fue fijado en el proyecto aprobado por la Asamblea no era suficiente.

2. **El proyecto de ley aprobado no desarrolla adecuadamente el derecho constitucional a la objeción de conciencia de los profesionales de la salud.** Esto por cuanto de acuerdo al criterio del presidente, existen artículos que eliminan y limitan el derecho a la objeción de conciencia dentro del proyecto de ley y ello, en consecuencia, genera inseguridad jurídica. En palabras del presidente, las normas que regulan la objeción de conciencia no estarían apegadas a lo que la Constitución señala al respecto en el artículo 66 numeral 12.
3. **El proyecto de ley aprobado trata el aborto por violación como un *“derecho humano fundamental”* y no como una excepción a su penalización.** El Presidente argumenta que la sentencia 34-19-IN/21 Y ACUMULADOS, no reconoció un nuevo derecho humano fundamental y que el proyecto de ley *“obliga al Estado Ecuatoriano a promover y promocionar el aborto”*.
4. **El proyecto de ley no determina una temporalidad en base a criterios objetivos y técnicos.** El argumento del Presidente en esta sección se orientó a cuestionar que el proyecto de ley, en lo que respecta a la temporalidad y fijación de plazos, varió en función de consensos políticos para alcanzar los votos necesarios. Igualmente, el Presidente planteó en este acápite que el proyecto de ley aprobado por la Asamblea incluye la suspensión ficticia de los plazos, que no pueden suspenderse por su naturaleza biológica.
5. **El proyecto establece trabas para la investigación de los delitos de violación y de aborto consentido en general, más allá de la excepción que debe regular esta ley.** El presidente cuestionó el proyecto de ley, y señaló que el mismo incurre en una debilidad al incorporar un lenguaje ambiguo y establecer ciertas normas que dan a los principios de confidencialidad y reserva, exceso de amplitud. A partir de este cuestionamiento el Presidente pone en cuestión las funciones de Fiscalía en la investigación de los delitos de violación y aborto consentido, al señalar que el proyecto de ley tendría normas que dificultarían la recolección de testimonios y la recepción de denuncias.
6. **El proyecto es inconsistente con el artículo 95 del Código Orgánico Integral Penal que tipifica el delito de extracción y tratamiento ilegal de órganos y tejidos.** Según el presidente el proyecto de ley no dispondría nada sobre protocolos de inhumación de los cadáveres de los nasciturus.

En la tercera parte del texto de su veto, denominada *“objeción parcial a diversos artículos”* el presidente propuso textos alternativos y suprimió varios artículos que constaban originalmente en el Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en

caso de Violación. Como se plantea en el cuadro comparativo que se adjunta como anexo (Ver Anexo 4), los cambios propuestos modificaron de forma significativa el articulado original, incluyendo su objeto, fines e incluso considerandos.

Mediante esta objeción, el ejecutivo sugiere la modificación o eliminación de 61 de los 63 artículos que integran el proyecto, 6 de las 12 disposiciones generales, transitorias o finales y todos los considerandos del proyecto que incluyen más de 10 instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

e) Sobre el Informe no Vinculante a la Objeción Parcial del Presidente de la República al Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación, presentado al Pleno por parte de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado

La Comisión de Justicia y Estructura del Estado, a través de varias sesiones de trabajo, que contaron con la participación de varios ponentes expertos en derecho Constitucional, y abogadas constitucionalistas de sociedad civil¹⁴ preparó un informe en referencia a la objeción presidencial. El informe en cuestión analizó la sección de argumentaciones personales y generales constantes en el veto, y los nuevos artículos, que se proponían en calidad de textos alternos al proyecto de la Asamblea, que a su vez contenían varias referencias a la inconstitucionalidad de la propuesta de ley aprobada en la Asamblea Nacional.

La Comisión en dicho informe señaló que correspondía a la Corte Constitucional, en cumplimiento del artículo 2 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, activar el control preventivo de constitucionalidad frente al veto parcial, que, por su argumentación, era también un veto por inconstitucionalidad.

Igualmente, el informe señalaba que el veto estaría desconociendo el carácter vinculante de los pronunciamientos de diversos Comités y recomendaciones, y en tal sentido, se habría apartado del mandato de la Corte Constitucional, que en su sentencia 034-IN-19/21 y acumulados señaló que toda autoridad pública debía tener en cuenta *“los estándares y parámetros recomendados por el derecho internacional, así como por las organizaciones internacionales como la OPS o la OMS y organismos internacionales como el Comité de la CEDAW, el Comité DESC, entre otros.”*¹⁵ El informe continuaba haciendo un análisis minucioso de cada uno de los razonamientos que otorgó el presidente para plantear un texto alternativo a casi todos los artículos originalmente contemplados en el *Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación*.

Con base en los aspectos señalado en el informe, la Comisión en su único punto resolutive planteó:

(...) La Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, en sesión ordinaria presencial Nro. 099 del 28 de marzo de 2022, RESUELVE:

Remitir al Pleno de la Asamblea Nacional, a fin de que resuelva:

¹⁴ Entre los especialistas a quienes se escuchó para la elaboración de este informe constan los siguientes: Doctor Stalin Raza Castañeda, abogada Soledad Angus, Doctora Angélica Porras, Abogada Ximena Ron, Doctor Fernando Cornejo León, Doctora Inti Quevedo Bastidas, Doctor César Paz y Miño, Magíster Carina Vance Mafla, Doctora Ana Lucía Martínez, Doctora Berenice Cordero, Doctora Virginia Gómez de la Torre, Doctora Zoraya Bohórquez Ruiz, Doctor Ramiro Ávila Santamaría, ex juez constitucional de la Corte Constitucional del Ecuador.

¹⁵ Sentencia 034-IN-19/21 y acumulados.

Artículo 1.- Aprobar el presente “INFORME NO VINCULANTE A LA OBJECCIÓN PARCIAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA QUE GARANTIZA LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO PARA NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES EN CASO DE VIOLACIÓN”, y en razón de que la objeción parcial del Presidente de la República se fundamenta en supuestas violaciones a principios y derechos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador, de conformidad con el artículo 139 de la Constitución de la República y artículo 64, inciso final, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se recomienda remitir a la Corte Constitucional la objeción parcial que se fundamenta en temas de inconstitucionalidad expresado en sus 61 objeciones para que las resuelva, por lo tanto, como establece la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se suspenderá el plazo de 30 días previsto para el trámite de la objeción parcial hasta que se resuelva el control constitucional de la ley objetada¹⁶.

Con fecha 3 de abril de 2022, la presidenta de la Asamblea Nacional, abogada Guadalupe Llori Abarca, convocó al Pleno de esta institución a la sesión 771, a llevarse a cabo el 05 de abril, con el objeto de conocer el informe no vinculante preparado respecto a la objeción parcial presentada por el Ejecutivo. En el orden del día de la sesión en referencia constaba, como parte de los puntos a tratar el “*Informe No Vinculante a la Objeción Parcial del Presidente de la República al Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación*”.

El 5 de abril de 2022 se instaló la sesión y se desarrolló el respectivo debate. Conforme la lectura del Secretario General de la Asamblea Nacional durante la transmisión en vivo de la sesión, como a través de las actas de discusión que fueron solicitadas por las accionantes de esta demanda¹⁷, las mociones que fueron presentadas ese día de acuerdo fueron las siguientes:

- **Moción Asambleísta Johanna Moreira Córdova:** “(...) que el Pleno de la Asamblea Nacional envíe a la Corte Constitucional la Objeción Parcial del Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación enviada por el Presidente de la República del Ecuador ya que se fundamenta en la inconstitucionalidad parcial del proyecto, señalando que el texto contraviene los artículos 11 numeral 2; 35; 45; 66 numeral 12; 135; y el artículo 191 de la Constitución de la República, la sentencia 34-19-IN/21 y su auto aclaratorio; por lo que se configura la objeción parcial por inconstitucionalidad que consta en el artículo 139 de la Constitución de la República; consecuentemente, se suspenderá el plazo de 30 días previsto para el trámite de la objeción parcial por inconstitucionalidad, según lo establece el artículo 64 inciso final de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.”

¹⁶ Informe no vinculante Objeción Parcial al Proyecto de Ley Interrupción del Embarazo, Memorando Nro. AN-CEPJEE-SR-2021-2023-038-DF remitido por el Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado a la Presidenta de la Asamblea Nacional

¹⁷ Mediante de correo de fecha 04 de mayo de 2022, fundamentada en el Art. 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Estefanía Chávez Revelo, en calidad de abogada del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos “Surkuna” requirió al Secretario General de la Asamblea, doctor Álvaro Salazar Paredes, las actas de discusión de la sesión 771 de 05 y 14 de abril de 2022. El secretario General de la Asamblea mediante correo de fecha 08 de mayo de 2022, remitió a través del Sistema de Gestión Documental de la Asamblea Nacional las actas solicitadas **SIN FIRMA** y con el aviso de que se trataban de actas con transcripción en corrección. Hasta la fecha en que se presenta esta demanda, el Secretario no ha remitido a las accionantes las actas debidamente firmadas.

- **Moción Asambleísta Pierina Correa:** “(...) moción de allanamiento de todas las objeciones del veto parcial presentado por el Presidente de la República del Ecuador, en el proyecto de Ley denominado “Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación”

Sin embargo, de acuerdo a la información constante en el sistema de gestión documental de la Asamblea, el 5 de abril de 2022, mediante **Memorando Nro. AN-JGCA-2022-0020-M**, el asambleísta Alejandro Jaramillo, presentó una moción¹⁸ siguiendo el procedimiento previsto para el efecto en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa¹⁹ (Anexo 5). En el Memorando en cuestión se señala:

“Con un cordial saludo, con relación al informe aprobado por la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado sobre el informe no vinculante a la Objeción Parcial del Presidente de la República al Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación que se encuentra para resolver por parte del Pleno en la Sesión No. 771 convocada para el 5 de abril de 2022 como segundo punto del orden del día, por lo que en mi calidad de Asambleísta me permito presentar la siguiente MOCIÓN:

MOCIONO que el Pleno de la Asamblea Nacional se ratifique en el texto de la Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación aprobada por la Asamblea Nacional, según lo establece el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y para tal efecto, se envíe al Registro Oficial para su publicación.”

Durante el desarrollo de la sesión 771 del 5 de abril de 2022, la moción referida no fue leída y tampoco registrada por la Secretaría General de la Asamblea Nacional (Ver Anexo 6A). Las únicas dos mociones que fueron leídas correspondían a las presentadas por las asambleístas Johanna Moreira y Pierina Correa.

¹⁸ Mediante correo de fecha 09 de mayo de 2022, fundamentada en el Art. 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Estefanía Chávez Revelo, en calidad de abogada del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos “Surkuna”, requirió al Secretario General de la Asamblea Nacional, doctor Álvaro Salazar Paredes: “pueda certificar cuáles y cuántas fueron las mociones presentadas el día 05 de abril así como aquellas presentadas el día 14 de abril, en el marco de la sesión 771 llevada a cabo en la Asamblea Nacional, y en la que se conoció el informe no vinculante respecto a la objeción parcial presentada por el Presidente Guillermo Lasso al “Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en casos de Violación”. Solicito que en esta certificación se señalen todas las mociones presentadas a través del sistema de gestión documental, inclusive aquellas que no fueron leídas o consideradas por la Secretaría General, y en el caso de existir mociones que no fueron consideradas se pueda justificar la razón por la cuál éstas no fueron puestas a consideración de la Presidenta de la Asamblea y el Pleno.” (énfasis añadido) Hasta la fecha en que se ha presentado esta demanda, este requerimiento continúa sin ser atendido. En virtud de estos antecedentes y tomando en cuenta que mediante el principio de formalidad condicionada (Art. 4 numeral 7 de la LOGJCC) las y los jueces constitucionales están obligados a adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales, adjuntamos el tweet que sobre el Memorando Nro. AN-JGCA-2022-0020-M fue realizado por el asambleísta Alejandro Jaramillo, justamente denunciado que su moción no fue tomada en cuenta en la sesión 771 de 05 y 14 de abril.

¹⁹Art. 135 de la LOFL- Mociones.- (Sustituido por el Art. 106 de la Ley s/n, R.O. 326-S, 10-XI2020).- Las y los asambleístas tienen derecho a presentar mociones, las cuales una vez argumentadas y apoyadas serán entregadas por escrito a la Secretaría General, a través del Sistema de Gestión Documental. Las mociones presentadas, apoyadas y argumentadas serán aprobadas con el voto favorable de la mayoría absoluta de integrantes del Pleno de la Asamblea Nacional, excepto en los casos en los que se requiera otro tipo de mayoría conforme con esta Ley

La moción presentada por la Asambleísta Johanna Moreira Córdova, ponente del Informe presentado, fue aprobada con un total de 75 votos a favor de 135 asambleístas registrados en el Pleno. Luego de la presentación de los resultados de la votación, el asambleísta Alejandro Jaramillo presentó una moción de reconsideración de la votación. La reconsideración de acuerdo al artículo 145 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa contemplaba:

Art. 145.- Reconsideración - (Sustituido por el Art. 110 de la Ley s/n, R.O. 326-S, 10-XI-2020).- Cualquier asambleísta podrá solicitar sin argumentación, la reconsideración de lo aprobado o improbadado por el Pleno de la Asamblea Nacional, el Consejo de Administración Legislativa o por las comisiones especializadas, en la misma o en la siguiente sesión.

La moción presentada por el asambleísta Alejandro Jaramillo consistente en la reconsideración de la votación, no fue aprobada por el Pleno, por lo que quedó en firme el resultado de la votación anterior presentada por la asambleísta Johanna Moreira.

f) Sobre la causa 1-22-OP/22 en la Corte Constitucional por la Objeción Presidencial y la solicitud de control previo.

El secretario general de la Asamblea Nacional remitió mediante oficio No. AN-SG-2022-0307-O, la moción aprobada por el Pleno de la Asamblea Nacional en la que se solicitaba a la Corte Constitucional, emita dictamen de constitucionalidad sobre la objeción presentada por el presidente de la República al proyecto de Ley.

Luego del sorteo de ley, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien mediante auto de fecha 07 de abril de 2022 avocó conocimiento de la causa y dispuso en lo principal que: “[...] *el Presidente de la República, [...] determine y especifique si el veto presidencial remitido a la Asamblea Nacional es por inconstitucionalidad, de conformidad con lo prescrito en el artículo 139 de la Constitución de la República*”²⁰. El 08 de abril el Secretario General Jurídico de la Presidencia presentó un escrito confirmando que el veto presentado era un *veto parcial*.²¹

Con estos antecedentes la Corte Constitucional mediante dictamen Nro. 1-22-OP/22, identificó que le correspondía analizar si la Asamblea Nacional tenía competencia para calificar la naturaleza de una objeción presidencial, y en función de ello, determinar si en el presente caso se ha presentado una objeción por inconstitucionalidad que sea objeto de control por parte de esta Corte. En primer lugar, distinguió que en función de los arts. 138 y 139 de la Constitución el presidente de la República en su calidad de colegislador, puede objetar un proyecto de ley en dos escenarios: (i) **por inconveniencia**, cuando considera que existen errores, inadecuada estructuración, falencias e impactos negativos de la propuesta, misma que pueda ser total o parcial, y en este último caso, presentará un texto alternativo que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; o (ii) **por razones de inconstitucionalidad**, total o parcial, que – por requerir un análisis de conformidad del proyecto de ley con la Constitución- debe ser conocido por la Corte Constitucional.

El análisis de la Corte no incorporó la posibilidad de un tercer escenario: de un veto que pudiera deberse a la inconveniencia y también a razones de inconstitucionalidad.

²⁰ Dictamen Nro. 1-22-OP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador.

²¹ Dictamen Nro. 1-22-OP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador.

En su análisis, de una interpretación literal de los arts. 139 y 438 numeral 3 de la CRE, la Corte indicó:

De una lectura integral de la Constitución, se desprende que ésta, le otorgaba al presidente de la República la competencia privativa para presentar este tipo de objeción; y por consiguiente, lo convierte en el único legitimado para activar este control preventivo de constitucionalidad frente a un proyecto de ley.

Esta prerrogativa exclusiva del presidente de la República conlleva el deber y la responsabilidad de calificarla como tal y de motivar de modo suficiente y coherente las razones de su objeción. **Así, en garantía de la seguridad jurídica, del principio democrático y también del principio de lealtad institucional -al actuar como legislador- le corresponde al presidente establecer de forma clara y transparente el tipo de objeción planteada -si esta es total o parcial, cuáles artículos son objetados por cada tipo de objeción en caso de ser parcial y las razones para ello- pues de esto depende la activación de los distintos procedimientos en la Asamblea Nacional, previstos en la Constitución y las leyes aplicables. Por lo que, si el presidente de la República considera que ciertos aspectos de un proyecto de ley podrían ser contrarios a la Constitución, le correspondería plantear expresamente la objeción como de inconstitucionalidad. Esta facultad privativa debe ser ejercida conforme a las obligaciones y valores democráticos previstos en la Constitución, sin desnaturalizarla²². (énfasis añadido)**

Con base en estos antecedentes, la Corte señaló que la Asamblea se habría arrogado una función que no le correspondía legalmente, precisando que su actuación *“no tiene sustento constitucional ni legal, pues la Asamblea Nacional no está legitimada para activar el control previo de constitucionalidad de un proyecto de ley”*.²³ Sumado a ello, la Corte Constitucional señaló que en tanto *“la Asamblea no tenía la competencia para calificar la naturaleza de la objeción presidencial- esta no puede ser objeto del control previo de constitucionalidad, de conformidad con lo prescrito en los artículos 139 y 438 de la Constitución”*²⁴. Junto a esto, la Corte también resolvió:

El proceso legislativo debe, además de garantizar derechos, representar el sentido plural de la democracia y llevar las aspiraciones ciudadanas a la creación de la ley, con miras al orden constitucional. Así, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 84 de la Constitución, son las encargadas de asegurar que el contenido de la norma se adecúe a los derechos constitucionales y, en este proceso, asegurar la participación ciudadana necesaria a fin de que la norma a expedirse responda a un debate democrático y goce de legitimidad²⁵.

Finalmente, en su decisión, la Corte resolvió rechazar la petición del Pleno de la Asamblea Nacional por improcedente, sin pronunciarse sobre los méritos del caso. La decisión fue notificada a las partes el 12 de abril de 2022.

²² Dictamen Nro. 1-22-OP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador.

²³ Dictamen Nro. 1-22-OP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador.

²⁴ Dictamen Nro. 1-22-OP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador.

²⁵ Dictamen Nro. 1-22-OP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador.

g) Sobre la devolución de la objeción parcial a la Asamblea Nacional y la entrada en vigencia de la Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación

Una vez que el trámite de la Ley fue devuelto a la Asamblea, con fecha 14 de abril de 2022, se retomó el debate en la Asamblea Nacional. En la medida en que se trataba de una sesión que había iniciado el 05 de abril, el 14 de abril estaba prevista la continuación del debate iniciado. De acuerdo a la información que consta en el acta de la sesión 771 de 14 de abril (Anexo 6B), el señor secretario, por pedido de la Presidenta, dio lectura al orden del día aprobado y que consistía en un único punto: *Conocer el Informe No Vinculante a la Objeción Parcial del Presidente de la República al Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación*.

Igualmente, de acuerdo a lo que consta en el acta de ese día, la Presidenta solicitó al secretario general que informe la fecha del cierre del debate y cuántas, y cuáles fueron las mociones presentadas como parte del debate del punto del orden del día que fue leído por el secretario general. El secretario informó:

Señora Presidenta, me permito informar que **el debate sobre este punto se cerró el día cinco de marzo de dos mil veintidós** y (...) según el debate se presentaron formalmente dos mociones por parte de la asambleísta Johanna Moreira y por parte de la asambleísta Pierina Correa²⁶. (énfasis añadido)

Seguido de esto, la Presidenta solicitó que se dé lectura al dictamen de la Corte Constitucional, negando la petición del Pleno de la Asamblea de activar el control preventivo de constitucionalidad. A continuación, la Presidenta solicitó que se pudiera dar lectura a la única moción que a su juicio había quedado pendiente, y que correspondía a la moción de la asambleísta Pierina Correa, moción que como se indicó anteriormente pedía el allanamiento a todas las objeciones del veto presidencial parcial presentado por el Presidente de la República. Una vez sometida a votación la moción obtuvo los siguientes resultados: 17 votos afirmativos; 73 votos negativos, 0 votos en blanco y 40 abstenciones. Por lo tanto, no obtuvo mayoría.

Seguido de la proclamación de resultados, y como consta en la transmisión en vivo de la continuación de la sesión 771 así como del acta 771–A, la Presidenta de la Asamblea Nacional suspendió de forma imprevista la sesión, deseando un buen feriado a todos los y las asambleístas que habían concurrido al Pleno, sin tomar en consideración la moción presentada por el Presidente de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, respecto a votar por la ratificación del informe original.

Inmediatamente después de que la Presidenta suspendiera de forma abrupta la sesión, el asambleísta Alejandro Jaramillo, presentó oralmente un punto de información. De acuerdo al Artículo 138.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa los puntos de información pueden presentarse en caso de que sea necesario precisar, corregir, aclarar un dato o aspecto específico, con el propósito de evitar desviaciones en el debate. La Presidenta de la Asamblea Nacional no dio paso al punto de información solicitado.

Dado que el día viernes 15 de abril, se había decretado feriado nacional y vencía el plazo de 30 días con los que disponía la Asamblea para allanarse al veto o ratificar el proyecto original, de conformidad al Art. 138 de la Constitución; la suspensión de la sesión por parte de la Presidenta, tras no contar con la mayoría

²⁶ Acta 771-A remitida por el Secretario General de la Asamblea Nacional, Dr. Álvaro Salazar Paredes.

para aprobar la moción de allanamiento al veto, permitió que se configurase el allanamiento tácito al veto por parte de la Asamblea Nacional.

f) **Promulgación de la Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación**

El 27 de abril de 2022, el Presidente de la República mediante oficio Nro. T.180-SGJ-22-0073 dirigido al señor Ingeniero Hugo del Pozo Berrezueta, Director el Registro Oficial, señaló:

Adjunto al presente encontrará el oficio Nro. PAN-EGLLA-2022-0244 de 18 de abril de 2022, enviado por la abogada Guadalupe Llori Abarca, Presidenta de la Asamblea Nacional, relacionado al tratamiento de la OBJECCIÓN PARCIAL AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA QUE GARANTIZA LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO PARA NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES EN CASO DE VIOLACIÓN. A través de este oficio se certifica que el Pleno de la Asamblea Nacional no consideró la referida objeción, al no allanarse al texto sugerido, ni ratificarse sobre lo aprobado inicialmente por la legislatura.

Consecuentemente y en vista de que el Pleno de la Asamblea no resolvió sobre la referida objeción parcial en el plazo de treinta días señalado en el tercer inciso del artículo 138 de la Constitución de la República, acompaño el texto del Proyecto de LEY ORGÁNICA QUE REGULA LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO PARA NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES EN CASO DE VIOLACIÓN, en el que se encuentran incorporadas las objeciones que formulé en mi calidad de Presidente de la República, para que, conforme dispone el cuarto inciso del artículo 138 de la Constitución de la República, la publique como Ley en el Registro Oficial.

Para efecto de lo antes solicitado, además remito el oficio Nro. PAN-EGLLA-2022-0228 de 21 de febrero de 2022 mediante el cual la Presidenta de la Asamblea Nacional, abogada Guadalupe Llori Abarca, remitió el Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación, y el oficio T. 180-SGJ-22-0050 de 15 de marzo de 2022 que contiene las objeciones correspondientes.

Con base en este oficio, la Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación fue publicada en el Segundo Suplemento N° 53 del Registro Oficial, el día 29 de abril de 2022 (Anexo 7).

5. FUNDAMENTACIÓN DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA

De conformidad con el Art. 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) el control abstracto de constitucionalidad tiene como fin:

Art. 74 LOGJCC.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de **forma**, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. (énfasis añadido)

Por su parte, el artículo 76 numeral 7 de la LOGJCC señala:

Art. 76.- Principios y reglas generales. - El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, **la jurisprudencia** y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios:

7. Instrumentalidad de las formas y procedimientos.- El desconocimiento o vulneración de las reglas formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad **cuando implica la trasgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla.**

En razón que la presente es una acción de inconstitucionalidad por la forma, pasaremos a exponer las vulneraciones al proceso de formación de la *Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación*. En concreto se pondrá relevancia en dos aspectos que dentro del proceso de formación de ley ocasionan la inconstitucionalidad por la forma de la misma. Aunque se exponen como dos hechos diferenciados, como se verá, los mismos están estrechamente vinculados.

- La objeción parcial por parte del Ejecutivo.
- La falta de tratamiento de la moción de ratificación del proyecto de ley original.

5.1. Sobre la Objeción “parcial” al proyecto de ley.

Como se mencionó en el punto d) de la sección 4 de esta demanda, el Presidente de la República remitió un veto “parcial” a la Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en caso de Violación, en éste, como se expondrá a continuación, el Ejecutivo **i) incorporó materias no contempladas en el proyecto original; ii) modificó sustancialmente el proyecto original basándose en la figura del veto parcial.**

5.1.1. El control constitucional formal a los Vetos Ejecutivos

En el campo jurídico, la objeción presidencial, si bien en una prerrogativa del presidente, se entiende comprendida como una etapa dentro del proceso de elaboración de leyes, de ahí que para el campo del derecho constitucional aquella esté sujeta al control formal de constitucionalidad.

Así se ha señalado que, “el juicio formal y material de constitucionalidad se desarrollan en dimensiones distintas, (que) no pueden ser objeto de reemplazo”²⁷ por lo que “el universo de análisis en el control formal, está en los hechos suscitados en el trámite legislativo, constituyéndolo en un juicio sobre una premisa normativa y una fáctica”²⁸; en este sentido “las formas previstas en la Constitución son al procedimiento de gestación normativa, lo que es el debido proceso constitucional a ‘todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden (...)’”.²⁹

²⁷ Gallegos, Daniel. 2013. “El control formal de constitucionalidad de actos normativos”. En: Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Quito - Ecuador. p. 326

²⁸ Gallegos, Daniel. 2013. “El control formal de constitucionalidad de actos normativos”. En: Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Quito - Ecuador. p. 326

²⁹ Gallegos, Daniel. 2013. “El control formal de constitucionalidad de actos normativos”. En: Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Quito - Ecuador. p. 326

La Constitución plantea que, en lo atinente al procedimiento de formación de la ley, y a la facultad del Presidente de emitir su veto u objeción presidencial, lo siguiente:

Art. 126 de la Constitución. - Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional **se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno**. Para la reforma o codificación de esta ley se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. (El resaltado nos corresponde)

Art. 138 de la Constitución. - Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, **la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación**. Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un **texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto**; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas. **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**. En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial. Si la objeción fuera también por inconstitucionalidad, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad. (Énfasis añadido)

De la mano con estos artículos, el procedimiento de formación de las leyes, está sujeto a los principios de seguridad jurídica y también a la obligación de que todas leyes se adecúen formal y materialmente a los derechos establecido en la Constitución.

Art. 82 de la Constitución. - El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Art. 84 de la Constitución. - 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.

Con estas premisas, nos referirnos a las vulneraciones provocadas a la Constitución, así como al propio sistema democrático, a partir del veto planteado por el Presidente

5.1.2. El veto incorporó nuevas materias distintas de aquellas contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación, vulnerando así lo señalado en el Art. 138 de la Constitución

Como se señaló en líneas anteriores, el veto incorporó en su texto una sección dedicada a las consideraciones personales del Presidente, y una sección referente a las razones generales en las que él fundamentó su veto. Al respecto, como consta en la “posición personal del presidente” (punto 1.2. del Veto) él se considera un “defensor de la vida desde la concepción”; y en su opinión, “la legislación no puede desconocer que existe un ADN distinto, inclusive una persona distinta, desde la concepción”. En esta misma sección, el Presidente toma posición y refiriéndose al nasciturus, señala que se trata de un nuevo individuo, que, comienza su existencia desde que opera la transmisión de la información genética entre espermatozoide y óvulo³⁰. Agrega que la constitución en su artículo 45 garantiza el derecho a la vida desde la concepción, y en su artículo 66 el derecho a la inviolabilidad a la vida. Finalmente señala el Presidente que el nasciturus tiene derecho a que no se interrumpa su existencia, y que el Estado debe garantizar su derecho a vivir.

En las razones generales de la objeción parcial, el Presidente añade algunas consideraciones puntuales pero que inextricablemente se funden con su posición personal. Específicamente, en las razones generales, él señala que no existiría en el proyecto de ley aprobado por la asamblea, un adecuado balance entre la protección constitucional al nasciturus y los derechos de las víctimas de violación.

Si bien ambas secciones se presentan como distintas se plasman por igual en los textos alternativos presentados en el veto, y están orientadas a resguardar y garantizar derechos al nasciturus. Esto último, directamente, altera el título³¹, objeto³² y la estructura del proyecto originalmente enviado por la Asamblea (ver Anexo 4), que contrario al veto, sí estuvo alineado al mandato que la Corte Constitucional planteó en su sentencia Nro. 34-19-IN/21 y acumulados³³. Lo anterior asimismo ocasiona que los textos

³⁰ Objeción parcial presentada por el Presidente, Oficio Nro. T. 180 - SGJ-22-0050, pp. 3-5

³¹ El título original de la ley hacía énfasis en la garantía y el acceso, de ahí que éste era: Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación. El veto reemplazó la palabra garantizar por regular (Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación), y este no es un cambio menor, pues conllevó la supresión de todos los textos que se referían a la interrupción voluntaria del embarazo como un derecho.

³² En la Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación, se establece el siguiente objeto: Artículo 1.- Objeto. - Esta ley tiene por objeto garantizar, proteger y regular el derecho de las mujeres, niñas, adolescentes y personas gestantes a la interrupción voluntaria de su embarazo en casos de violación, garantizando sin discriminación su dignidad, autonomía y el pleno ejercicio de sus derechos humanos reconocidos en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

³³ Sobre este punto, la Corte en su sentencia señaló:

193. Por otra parte, dado que esta sentencia realiza exclusivamente un control de constitucionalidad de la pena en casos de interrupción voluntaria del embarazo de mujeres víctimas de violación, corresponde al legislador generar un marco regulatorio apropiado que regle el aborto consentido en caso de violación. No obstante, de aquello, la presente decisión -para garantizar los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de ese delito- tendrá efectos desde su publicación.

194. En esa línea, esta Corte estima necesario establecer parámetros mínimos a seguir por parte de jueces y tribunales -mientras no exista marco regulatorio- y para el legislador cuando desarrolle la normativa pertinente, **con el único fin** de garantizar los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violación:

c. De conformidad con lo establecido por la Corte IDH en la sentencia de Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica, **la protección de la vida desde la concepción es gradual e incremental** según el desarrollo del nasciturus, **por lo que la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación requiere de una legislación que fije los límites**

alternativos planteados incluyan una materia diferente, y también se refieran a nuevos temas, que no estaban previstos originalmente en el Proyecto de Ley que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación. Como se demostrará en esta sección, esta nueva materia y temas nuevos que derivan de ella y que han sido incluidos en la ley, están orientados en último término a criminalizar a las mujeres y personas gestantes de han decidido abortar producto de violación.

Cabe señalar, que estos aspectos que abonan a la criminalización, ya fueron cuestionados y deslegitimados por la Corte Constitucional en su sentencia Nro. 34-19-IN/21 y acumulados, e inclusive en su auto aclaratorio, en donde se estableció que la vía penal había fracasado como un medio adecuado para proteger la vida desde la concepción, y que por el contrario, existían mecanismos más eficaces como las políticas públicas para lograr este fin³⁴, y en donde se dejó claro que la ley y su espíritu no debían tener un carácter punitivo.

Igual consideración se puede formular respecto del reconocimiento de la titularidad de derechos al *nasciturus*, o del condicionamiento del derecho a decidir interrumpir un embarazo en casos de violación para precautelar la vida del *nasciturus*. La sentencia 34-19-IN/21 y acumulados resolvió este asunto al formular que ante la colisión que supone el derecho de las víctimas de violación y el del *nasciturus*, debe prevalecer el derecho de las víctimas³⁵. Esto en la medida en que, de acuerdo al razonamiento de la Corte, las víctimas de violencia sexual no pueden ser obligadas a ejercer maternidades que no han sido deseadas, ya que implicarían una injerencia indebida en sus vidas, y porque, además, la violación anula la autonomía reproductiva de las víctimas. La Corte señala esto, aclarando además que generar un balance entre la protección de la vida desde la concepción y los derechos de las víctimas de violación que quedan embarazadas como producto de este delito implica garantizar los derechos humanos de las niñas, adolescentes, mujeres y otras personas gestantes y que estos no se pueden sacrificar por la protección de la vida desde la concepción, pues eso es desproporcionado y contrario a la tutela de derechos humanos, para lo cual cita incluso la sentencia de Artavia Murillo y otros Vs Costa Rica, que establece que la protección de la vida desde la concepción se consigue justamente a partir de la protección a la mujer embarazada³⁶.

Con base en estos criterios el texto constitucional en su artículo 138, respecto a las consideraciones que el Presidente debe tener en cuenta para plantear su veto, prohíbe que la objeción presidencial incorpore materias diferentes a aquellas que están planteadas en el proyecto originalmente remitido por la Asamblea al Presidente. Al respecto, el referido artículo señala: “Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un **texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto**”. (Énfasis añadido)

Sobre este aspecto, los manuales de técnica legislativa señalan por un parte que:

objetivos y técnicos dentro de los cuales puede ser efectuada legalmente, lo que incluye la necesidad de fijación de un tiempo máximo de gestación permitido (semanas), pues no le corresponde a esta Corte fijar las limitaciones temporales para la interrupción del embarazo. (Énfasis añadido)

³⁴ Sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, párr. 139 al 183.

³⁵ Sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, párr. 137 y 138.

³⁶ Sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, párr. 137 y 138.

Todas las reglas de técnica legislativa coinciden en que el contenido de las leyes debe ser homogéneo, **regular una sola materia**, y en la medida de lo posible, regularla por entero. Así, el artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador exige que los proyectos de ley se refieran a una sola materia, si el proyecto no reúne este requisito, no se tramitará.

Este requerimiento es reiterado por el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), al tratar sobre los requisitos cuyo cumplimiento debe verificar el Consejo de Administración Legislativa (CAL) en su calificación de los proyectos de ley; que se refiera a una sola materia, y si el proyecto no reúne este requisito, no se calificará.

El contenido de la ley debe ser homogéneo: cada ley regulará un único objeto material y evitar incluir materias diferentes a su objeto. Es decir que no deben incluirse en un mismo proyecto de ley materias distintas o preceptos que no se refieran a su objeto (...)

Es importante que la homogeneidad del proyecto se mantenga a lo largo de la tramitación parlamentaria. Para ello hay que exigir que las observaciones que se introduzcan se limiten a la materia objeto del proyecto de ley. **La iniciativa legislativa, impulsora del procedimiento legislativo, efectúa una determinación material del objeto de la regulación propuesta y hasta de su sentido y orientación, de tal manera que las observaciones que introduzcan modificaciones, supresiones o adiciones completan la determinación de aquellos, con los que deben guardar homogeneidad y congruencia³⁷.** (Énfasis añadido).

En línea con este planteamiento, la Corte Constitucional ha generado algunas orientaciones para comprender cuándo se estaría ante la incorporación de una nueva materia. En tal sentido, en la sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulados, se indicó que : “(...) la conexidad temática debe establecerse a partir de las conexidades teleológica o sistemática. Según la primera, las disposiciones de una ley guardan conexidad mutua si están orientadas a la consecución de uno o varios fines. Según la segunda, las disposiciones de una ley guardan conexidad sistemática si su contenido da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos.”

Las nuevas materias incorporadas como veremos más adelante, transformaron el fin del proyecto inicialmente aprobado (el cual como rezaba en el título del proyecto original, estaba orientado a “Garantizar la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación”). La finalidad de la ley, se orientó a la protección de la vida del nasciturus y el ejercicio de la objeción de conciencia. Estos aspectos, como se demostrará más adelante, dan cuenta de que no existiría una conexidad teleológica entre los aspectos nuevos que fueron incorporados por el presidente, y los que originalmente contemplaba el proyecto original.

a. Sobre el reconocimiento de derechos al nasciturus como una nueva materia:

La ley plantea una consideración fundamental en torno al reconocimiento de derechos al nasciturus, aspecto que no estaba originalmente previsto en la Sentencia dictada por la Corte y que ha generado que se incorporen una serie de artículos que en sí mismos, configurarían una nueva materia. Al respecto, el Presidente en su veto señaló que el derecho a decidir la interrupción del embarazo cuando este es resultado de la violación, no estaba reconocido constitucionalmente, retirando todas las referencias que

³⁷ García-Escudero Piedad, Rivas Libia , Rodríguez Mónica, et.al. *Manual de técnica legislativa*. Asamblea Nacional. Quito- Ecuador. pp. 35-36

se hacían en el proyecto original a este punto y que tenían por objeto señalar el derecho a decidir en el objeto, en los fines de la ley, y en todos los demás artículos donde se habla de los derechos específicos de las titulares del derecho a decidir³⁸. De este modo en el veto, que posteriormente pasó a convertirse en la “Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación”, se borró del título original la palabra “*garantizar*” dejando por fuera el sentido y el espíritu del proyecto original (el título original era “Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación”).

En adición a lo anterior, en la Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación se plantea una serie de artículos que, en contraposición con el texto original, se refieren al nasciturus, en tanto sujeto de derechos y que pasan a reconocerle una serie de garantías específicas. Así entre los artículos que reconocen el que en palabras del presidente es el derecho a la vida del nasciturus se encuentran los siguientes:

Artículo 5.- Principios.- La interrupción voluntaria del embarazo producto de violación se regirá por los siguientes principios:

c) Principio Pro Persona.- Si hay varias normas o interpretaciones aplicables a un caso concreto, se debe elegir la que más proteja los derechos de la víctima de violación y del nasciturus en virtud de la protección constitucional a la vida desde la concepción.

e) Principio de beneficencia.- El principio de beneficencia se refiere a la obligación ética del personal de salud de cuidar y proteger la vida desde la concepción, buscando el bien de la niñas, adolescentes, mujeres, sin descuidar aquellas cuyo embarazo sea producto de violación y que se encuentran amparadas por esta ley.

i) Progresividad y no regresividad.- Las protecciones que se conceden mediante esta ley no pueden ser menoscabadas a partir de otras disposiciones normativas. Este mandato será especialmente observado en lo que respecta al derecho a la vida del nasciturus, la salud, la objeción de conciencia y demás derechos de las mujeres víctimas de violación.”

Artículo 24.- De los deberes del personal de salud.- El personal de salud debe respetar y practicar el tratamiento del aborto consentido en casos de violación conforme la evidencia científica y los

³⁸ El veto modificó los siguientes títulos, capítulos y artículos del proyecto original, retirando todas las referencias que en ellos se hacía al derecho a decidir sobre la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación: el título II “De los derechos de las niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes”; el Capítulo I “Del Derecho a decidir interrumpir el embarazo producto de violencia sexual”; el Artículo 12 “De los derechos de las niñas y adolescentes gestantes para acceder a la interrupción voluntaria de su embarazo producto de violación”; el artículo 13 “De los derechos de las niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes con discapacidad o que posean una condición discapacitante para decidir y acceder a la interrupción legal del embarazo en caso de violación”; el artículo 14 “De los derechos de las niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes pertenecientes a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades”; el artículo 15 “De los derechos de las adolescentes, mujeres y personas gestantes privadas de libertad para decidir y acceder a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación”; el artículo 16 que se refería a los “derechos de las niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes en situación de movilidad humana”; eliminó el artículo 17 referente a los “derechos de las personas de la diversidad sexogenérica gestantes a decidir y acceder a la interrupción legal y voluntaria del embarazo en caso de violación”; modificó el capítulo III que originalmente se refería al ejercicio del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación.

más altos estándares de atención en salud. En función de esta ley corresponde a las instituciones del sistema nacional de salud:

3. Informar sobre las opciones de procedimientos disponibles para practicar el aborto consentido en casos de violación según la edad gestacional del nasciturus; y de las opciones de programas, asociaciones e instituciones, de carácter público o privado, cuyo objeto sea la asistencia a las víctimas de violación, la protección de la vida del nasciturus, la asistencia durante y después del embarazo, y/o la adopción.

Art. 30. De las responsabilidades de la Autoridad Sanitaria Nacional.- El ente rector o la autoridad sanitaria nacional tendrá la responsabilidad de:

18. Asegurar que los cadáveres resultantes de los nasciturus abortados sean inhumados y garantizar que no sean destinados para comercialización o negocio de ningún tipo.

Artículo 36.- De las responsabilidades del Ministerio de Inclusión Económica y Social.- El Ministerio de Inclusión Económica y Social, deberá prestar asistencia y acompañamiento a las niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes que, habiendo sido víctimas de violación, hayan resultado embarazadas como producto de este delito. Además deberán fomentar y coordinar eficazmente la adopción futura de los nasciturus por nacer. Como parte de sus atribuciones deberá:

4. Informar a las personas que se encuentran en casas o centros de acogimiento sobre el acceso al aborto consentido en casos de violación y sobre los programas, asociaciones e instituciones, de carácter público o privado, cuyo objeto sea la asistencia a las víctimas de violación, la protección de la vida del nasciturus, la asistencia durante y después del embarazo, y/o la adopción futura del nasciturus.

Como ya fue señalado, en el contexto de las razones y motivos personales que fueron incorporados por el Presidente en su veto y que dieron paso a una estructura y a un desarrollo normativo totalmente diferente, destaca el reconocimiento formal del nasciturus como titular de derechos. Esto, contrario a lo que explícitamente establece la Constitución que le reconoce protección jurídica pero que únicamente señala como titulares de derechos a las personas nacidas en territorio ecuatoriano, a los extranjeros/as y a la Naturaleza, con algunas precisiones específicas.

Art. 6 de la CRE.- Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución. La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional. La nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización y no se perderá por el matrimonio o su disolución, ni por la adquisición de otra nacionalidad.

Art. 7 de la CRE.- Son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento: 1. Las personas nacidas en el Ecuador. 2. Las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador; y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad. 3. Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera.

Art. 9 de la CRE.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

Art. 10 de la CRE.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.

Art. 66 de la CRE.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...)

Justamente, el Código Civil se articula con la Constitución en este punto y refiere que el nacimiento fija el principio de existencia legal.

Art. 60 del Código Civil.- El nacimiento de una persona fija el principio de su existencia legal, desde que es separada completamente de su madre. La criatura que muere en el vientre materno, o que, perece antes de estar completamente separada de su madre, se reputará no haber existido jamás. Se presume que la criatura nace con vida; quien alegue lo contrario para fundamentar un derecho, deberá probarlo.

Art. 61 del Código Civil.- La ley protege la vida del que está por nacer. El juez, en consecuencia, tomará, a petición de cualquiera persona o de oficio, todas las providencias que le parezcan convenientes para proteger la existencia del no nacido, siempre que crea que de algún modo peligra. Toda sanción a la madre, por la cual pudiera peligrar la vida o la salud de la criatura que tiene en su seno, deberá diferir hasta después del nacimiento.

De ahí que regular una materia diferente a aquella originalmente abordada en el proyecto de ley que fue presentado por la Asamblea, para cambiar el sentido entero de su objeto, y la ley en sí misma, es un aspecto que se contrapone con el artículo 138 de la Constitución. Al respecto debe tenerse en mente que, como ha sido materia de reflexión en las decisiones de altas Cortes en la región, **el embrión no puede ser entendido como persona**, como un sujeto titular de derechos y esto mucho menos podría conllevar a que un cuerpo normativo que está originalmente previsto para asegurar el acceso a los servicios de salud y de justicia de las víctimas de violencia, sea cambiado sustancialmente para regular los supuestos derechos que tendría el nasciturus.

Sobre este segundo punto de análisis, en la acción de inconstitucionalidad Nro. 148/2017, por la cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos pasó a conocer sobre la demanda en la que se pretendía que se declaren inconstitucionales los artículos que criminalizaban el aborto en el Estado de Coahuila, se han planteado algunos argumentos que pueden ayudar a analizar de forma clara por qué no es coherente con la Convención Americana de Derechos Humanos, señalar que existe un derecho a la vida del nasciturus. De este análisis, justamente se puede extraer porqué, en consecuencia, sería erróneo alojar dentro de una propuesta normativa que está orientada a garantizar la interrupción del embarazo por violación, disposiciones normativas que estén destinadas a este otro fin de garantizar la existencia del nasciturus. Sobre este punto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos, citando a la Corte Interamericana recalcó:

La Corte (Interamericana de Derechos Humanos) ha utilizado diversos métodos de interpretación, los cuales han llevado a resultados coincidentes en el sentido de que el embrión no puede ser entendido como persona para efectos del artículo 4.1 de la Convención Americana. Asimismo, luego de un análisis de las

bases científicas disponibles, la Corte concluyó que la “concepción” en el sentido del artículo 4.1 tiene lugar desde el momento en que el embrión se implanta en el útero, razón por la cual antes de este evento no habría lugar a la aplicación del artículo 4 de la Convención. Además, es posible concluir de las palabras “en general” que la protección del derecho a la vida con arreglo a dicha disposición no es absoluta, sino es gradual e incremental según su desarrollo, debido a que no constituye un deber absoluto e incondicional, sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general”³⁹.

A partir del análisis de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y tomando en cuenta lo que establece el Código Civil mexicano, en la decisión referida, se plantea que la capacidad jurídica propia de una persona se adquiere exclusivamente por el nacimiento y “que el no nacido carece de la capacidad jurídica propia de una persona y, en términos del marco normativo nacional, no puede ser calificada como tal desde el punto de vista jurídico.”⁴⁰ Este análisis, que también se propone en la presente demanda, arriba justamente a este aspecto: el error argumentativo y jurídico de señalar que la protección jurídica del nasciturus equivale a dotarlo de capacidad jurídica, y de derechos propiamente, en el sentido amplio de esta expresión.

Junto a estos aspectos, la regulación de una materia única en un proyecto de ley, está orientada a que no se rompa con la homogeneidad, y la seguridad jurídica pues lo que se espera de una ley, es que esta pueda regular un objeto en su amplitud, pero evitando añadir materias que se yuxtapongan o que impliquen conexiones indirectas y que, necesariamente impliquen abordar nuevos temas, de distinta manera. Al respecto, la doctrina señala:

Sobre los objetos y materias que se regulan por una misma ley, hay que empezar diciendo que no es raro que las leyes actualmente contengan más de un objeto de regulación, lo que a veces provoca incertidumbre e inseguridad en sus destinatarios. **Lo correcto es, sin embargo, que cada ley tenga un objeto único de regulación.** Lo cual no significa que se deba hacer una ley para cada asunto que se presente, si no que cada ley debe tener una materia única como contenido y que, además tal contenido -esencialmente unitario- debe ser reflejado en lo posible en su título. Como explica Sánchez Morón, “El objeto de cada ley debe ser lo más homogéneo posible. La amplitud del mismo puede ser definida - y ha de definirse previamente- de muy distinta manera, sin que sea posible aplicar un patrón unitario (...) Cualquiera que sea la amplitud del objeto, debe regularse en un solo texto normativo (a ser posible), su núcleo o contenido específico más los aspectos que guarden una conexión directa con el mismo ... **No debe yuxtaponerse en un mismo texto la regulación de dos o más objetos perfectamente diferenciables, aunque guarden entre sí una relación o conexión indirecta.** Es preferible, en tal caso, elaborar dos o más textos normativos distintos. Si políticamente, la aprobación de unos y otros se halla vinculada o condicionada, es preferible mantener la separación formal de textos, aunque se tramiten y aprueben en paralelo y contemporáneamente”. (Énfasis añadido)⁴¹

³⁹ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y Otros (“Fecundación In Vitro”) Vs. Costa Rica. párr. 264. Citado en: Acción de Inconstitucionalidad 148/2017, Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales.

⁴⁰ Acción de Inconstitucionalidad 148/2017, Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales. párr. 88. Corte Suprema de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos

⁴¹ Carbonell, Miguell. 2000. “Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas”. En: *Elementos de técnica Legislativa*. Coord.: Carbonell Miguel y Susana Pedroza de la Llave. pp. 209 - 225. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 213-214

En este sentido, y teniendo estos elementos en mente, se extrae que no es tiene sentido dotar de derechos al nasciturus si esto a su vez conlleva a ampliar el objeto del proyecto de ley, y si ello también implica que en una sola norma jurídica deban coexistir materias que abonan a argumentos estructuralmente diferentes.

b. Sobre el tratamiento del infanticidio

De la mano con lo antes señalado, y como resultado del reconocimiento formal del nasciturus como titular de derechos, se plantean a lo largo de los artículos del veto varias disposiciones que tienen relación con el tratamiento del infanticidio como un delito que deberá perseguirse y por el que se deberá ser sancionar a las mujeres y personas gestantes.

En lo referente al infanticidio, dentro de la Ley se establece:

- **Art. 31.- De las responsabilidades de la Fiscalía General del Estado.-** La Fiscalía General del Estado, deberá asegurar una atención adecuada a niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes, víctimas de violación que producto de ello quedaron embarazadas, y que deseen interrumpir su embarazo. Como parte de sus responsabilidades estarán:
 2. Desarrollar canales y mecanismos de coordinación con la autoridad sanitaria nacional, a fin de facilitar el acceso a la justicia de las usuarias víctimas de violencia sexual y de los denunciantes de comisión de infanticidios. Estos canales y mecanismos deberán estar adaptados a las necesidades de las víctimas y profesionales de la salud y a las diferentes condiciones de vulnerabilidad que puedan poseer.
- **Artículo 32.- De las responsabilidades de la Defensoría Pública.** - La Defensoría Pública, deberá prestar asistencia y patrocinio a las niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes, que, hayan sido víctimas de violación y lo soliciten. Así también deberá patrocinar a los profesionales de la salud en donde denuncien la comisión de un delito de infanticidio, o donde requieran tutelar su derecho a la objeción de conciencia. Dentro de sus obligaciones deberá:
 3. Desarrollar canales y mecanismos de coordinación con la Fiscalía General del Estado para garantizar el acceso a la justicia, en el caso de las usuarias víctimas de violencia sexual, los denunciantes de la comisión del delito de infanticidio, y los profesionales de la salud que requieran asistencia con la tutela de su derecho a la objeción de conciencia.
 4. Capacitar al personal administrativo y a los operadores de justicia que laboran dentro de las oficinas de la Defensoría Pública, en la atención a víctimas de violencia sexual, acceso al aborto consentido en casos de violación, atención a los denunciantes del delito de infanticidio, y sobre la tutela del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales de la salud.
- **Artículo 33.- De las responsabilidades de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.-** Las juntas cantonales de protección de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes cuando conocieren de un caso en el que exista una niña o adolescente embarazada producto de una violación sexual, deberán:

4. Denunciar los presuntos delitos de violación y de infanticidio, en el caso de los niños nacidos vivos después de las prácticas de los abortos que no reciban las atenciones médicas, ante la autoridad competente.

- **Artículo 34.- De las responsabilidades de las Juntas Cantonales de Protección, los y las Tenientes Políticos y de las y los Comisarios Nacionales de Policía del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.**- En su rol de autoridades administrativas pertenecientes al Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, las y los Tenientes Políticos y las y los Comisarios Nacionales de Policía, cuando conocieren de un caso en el que exista una mujer embarazada producto de una violación sexual, deberán:

4. Denunciar los presuntos delitos de violación y de infanticidio, en el caso de los niños nacidos vivos después de las prácticas de los abortos, que no reciban las atenciones médicas adecuadas, en la Fiscalía.

Artículo 35.- De las responsabilidades de la Defensoría del Pueblo.- En el marco de sus competencias, corresponderá a la Defensoría del Pueblo de Ecuador proteger, promover y tutelar el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia y permitir el acceso al aborto consentido en caso de violación que le asiste a las niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes:

2. Patrocinar, de oficio o a petición de parte:

c) Las garantías jurisdiccionales y las denuncias dirigidas a tutelar el derecho a la vida de los niños y niñas nacidos vivos de las prácticas de los abortos.

3. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio o inmediato a las instituciones públicas y privadas, que tiendan a asegurar que :

c) Los profesionales de la salud puedan denunciar la comisión de delitos. (énfasis añadido)

c. Sobre la persecución de los casos de aborto consentido

El veto también planteó el deber de denuncia en casos de aborto consentido, lo que constituye una nueva materia que no estaba contemplada en el proyecto original. De acuerdo al mandato de la sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, el proyecto generado por la Asamblea debía estar orientada a asegurar los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violación, y como tal, debía orientarse a asegurar el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo en esta causal. El proyecto de ley aprobado en la Asamblea Nacional, en cumplimiento de este aspecto, no planteaba la denuncia de los abortos consentidos, pues esto a todas luces se contrapone con el espíritu de lo señalado por la Corte. El veto, sin embargo, incorporó esta como una materia nueva. Esto en clara contraposición con lo señalado en la sentencia de la Corte que prohibía volver a criminalizar a las mujeres y otras personas gestantes por interrumpir un embarazo producto de violación.

En contraste con lo anterior, se plantearon los siguientes textos alternativos que dan la posibilidad de denunciar los abortos consentidos.

Art. 5 Principios.- Principio de confidencialidad. Se refiere al deber de guardar el secreto profesional sobre toda la información provista en la consulta médica por la niña, adolescente o mujer cuyo embarazo sea producto de una violación; y la generada en el procedimiento y en la intervención médica. El deber de proteger esta información involucra a todo el personal de salud que participa directa o indirectamente en el proceso de atención e intervención. Este principio

no se contrapone con el deber de denuncia que tiene el profesional de salud conforme el Código Orgánico Integral Penal y de proporcionar la información que les sea requerida para la investigación del delito de violación o de aborto consentido.

Art. 24.- De los deberes del personal de salud. El personal de salud debe respetar y practicar el tratamiento del aborto consentido en casos de violación conforme la evidencia científica y los más altos estándares de atención en salud. En función de esta ley corresponde a las instituciones del sistema nacional de salud: (...)

11. Guardar su secreto profesional y confidencialidad únicamente en lo relacionado con el procedimiento e intervención médica a la niña, adolescente, mujer o persona gestante que desee interrumpir su embarazo en caso de violación. Esta figura no se contrapone con el deber de denuncia que tiene el profesional de salud, conforme con el Código Orgánico Integral Penal, y de proporcionar la información que les sea requerida para la investigación del delito de violación o de aborto consentido.

En conclusión, la incorporación de estos elementos, que constituyen nuevas materias, originalmente no contempladas en el proyecto debatido y aprobado en la Asamblea, atenta contra lo establecido en el artículo 138 de la Constitución, que señala: “Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto”, debido a que las incorporaciones introducidas en la ley se orientan al cumplimiento de distintos fines constitucionales de los señalados en el proyecto aprobado por la asamblea y, además configuran nuevos principios, una articulación de nuevas garantías, supuestos derechos y disposiciones revestidas de un carácter punitivo.

5.1.3. El veto presentado por el Presidente Lasso transformó sustancialmente el Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación y ello vulneró el artículo 138 de la Constitución en lo que respecta a señalar que el presidente podrá presentar un veto parcial

El veto modificó el 97% del texto del proyecto de ley original remitido por la Asamblea⁴², lo que no solo significó la formulación de una nueva ley sino la anulación y desconocimiento los derechos de las víctimas de violencia sexual que han decidido interrumpir sus embarazos en caso de violación. A su vez, el veto se desarrolló con base en las consideraciones personales del Presidente, las cuales se proyectaron en los textos alternativos planteados, alterando significativamente el contenido de los artículos originalmente discutidos en la Asamblea y socavando el carácter garantista del proyecto originalmente, discutido en dicho foro.

Respecto a este punto, y en intento por resumir los principales textos alternativos introducidos por el veto, y su contenido, el veto incurre en varias deficiencias y contiene serios retrocesos:

- El veto desconoce que decidir interrumpir voluntariamente el embarazo cuando este es producto de violación es un derecho; bajo este supuesto, el veto plantea graves restricciones al derecho de las mujeres, niñas y adolescentes a decidir sobre sus cuerpos y sus funciones reproductivas y a no

⁴² De acuerdo al Informe no vinculante desarrollado por la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, el Presidente objeta por temas de constitucionalidad el 97% (61 de 63 artículos) del proyecto de ley.

sufrir injerencias arbitrarias en su vida privada. El proyecto original era una ley orgánica y de acuerdo a la Constitución las leyes orgánicas regulan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales (Art. 133. numeral 2 de la CRE). Desconociendo este aspecto, el veto limita gravemente el acceso a los servicios de justicia y de salud, desconociendo el carácter de ley orgánica del proyecto original, y el enfoque garantista que tenía originalmente.

- El veto desconoce que el acceso a servicios de salud para las mujeres, niñas, adolescentes y personas gestantes víctimas y sobrevivientes de violación que desean interrumpir sus embarazos es un derecho e impone graves barreras que obstruyen el ejercicio del derecho a la salud en su dimensión de la accesibilidad, disponibilidad, calidad y aceptabilidad.
- El veto implica un desconocimiento grave al contenido constitucional y convencional del derecho al secreto profesional. Esto toda vez que el veto pondera el deber de denuncia por sobre el derecho al secreto profesional en circunstancias donde la Bioética ha generado otros estándares, y en donde, el bloque de constitucionalidad, ha aportado al contenido normativo del derecho al secreto profesional, generando obligaciones claras al estado. El veto en tal sentido establece que frente a los casos de aborto consentido, se debe denunciar a las mujeres que aborten. Igualmente el veto, plantea que frente a los casos de fetos que sobrevivan a abortos, se deberá denunciar a las mujeres y otras personas gestantes por infanticidio (delito que no existe en el COIP, valga señalar). Es importante plantear que en el veto no se aclaran las circunstancias fácticas que deberán considerarse para distinguir estos casos, dejando abierta la puerta a un uso abusivo del derecho penal para perseguir complicaciones obstétricas y partos prematuros. A este efecto, el veto incluso incluye como obligaciones de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública y otras instituciones asesorar y patrocinar a médicos que en consulta médica conociesen de tales hechos.
- El veto crea las condiciones para que se haga un uso excesivo y abusivo de la objeción de conciencia. Por un lado, habilita a que los establecimientos de salud privados se declaren objetores, reconociendo a una institución como titular de un derecho constitucional personalísimo. Igualmente, permite la objeción colectiva en los servicios de salud, incluso si son públicos y elimina la obligación de contar con personal no objetor que preste el servicio para aquellas instituciones públicas o privadas en donde el personal de salud se declare objetor, dejando de esta manera abierta la posibilidad de la obstrucción del acceso a servicios de salud por parte del personal de salud y de la vulneración del derecho a la salud, al no existir accesibilidad, calidad, disponibilidad y aceptabilidad en los establecimientos de salud. En el tiempo que lleva de vigencia la Ley (20 días) Surkuna ha recibido ya dos solicitudes de acompañamiento donde la objeción colectiva de establecimientos de salud pública, ha impedido a las mujeres y niñas de dichos casos acceder a un aborto por violación, obligándolas a ser referidas a establecimientos fuera de sus provincias con todos los costos y barreras que esto implica⁴³.
- El veto establece requisitos onerosos para las víctimas al señalar la necesidad de presentar una denuncia, la suscripción de una declaración jurada o la realización de un examen médico, bajo

⁴³ Desde que la ley se aprobó SURKUNA ha recibido dos casos, uno de una mujer con discapacidad mental con 22 semanas de embarazo a quien se le negaba el acceso al servicio por objeción colectiva de todo el personal de salud. Dicha usuaria (que originalmente residía en Zamora), tuvo que ser referida a una casa de salud en la ciudad de Quito y su proceso se realizó a las 26 semanas. En el otro caso, una niña de 13 años víctima de incesto, tenía 5 semanas de embarazo, cuando solicitó ayuda. En su caso, todo el personal del hospital de su territorio se negó a atenderle por objeción de conciencia colectiva. La niña finalmente fue atendida pues se detectó que su embarazo era de alto riesgo y existía riesgo vital.

juramento del personal de salud, previo a acceder a la interrupción del embarazo por violación. Adicional a esto, el veto exige que en el caso de que una mujer o sobreviviente de violencia, desee someterse a un aborto por ser su embarazo producto de violación, la edad gestacional del feto debe ser determinada a partir de una ecografía, realizada por un médico cirujano. Ello desconociendo que los médicos que realizan ecografías generalmente tienen otra especialidad, no la de cirujano y que es poco probable que cualquier médico cirujano conozca cómo realizar una ecografía y pueda determinar de forma exacta la edad gestacional. Asimismo, desconociendo la brecha de especialistas en ecografía que existe en nuestro país.

- El veto plantea un plazo sumamente limitado y restrictivo para acceder a la interrupción voluntaria del embarazo, correspondiente a 12 semanas, al tiempo que flexibiliza el plazo máximo de prestación del servicio que establecía el proyecto original, facultando el retardo en el servicio por falta de personal, de insumos o de cualquier situación administrativa.
- El veto desconoce el derecho de las niñas y adolescentes a poder tomar decisiones sobre su salud y su cuerpo y reproduce conceptos caducos que corresponden a una aproximación civilista de la capacidad, y traslada equivocadamente estos aspectos al contexto del derecho a la salud.
- El veto además desconoce los derechos de las personas con discapacidad, y solamente se refiere a las mujeres con discapacidad mental. En su caso, también desconoce el derecho de las personas gestantes con discapacidad a decidir sobre su salud y su cuerpo de forma autónoma.
- El veto desconoce la existencia de personas gestantes que no se identifican como mujeres y la necesidad de que se garanticen sus derechos entre ellos el derecho a su identidad y al acceso a servicios de salud sin discriminación.
- El veto elimina todos los artículos del proyecto original que se refieren a capacitación en derechos humanos y enfoque de género para el personal de salud y funcionarios estatales en general que se encuentren obligados por esta ley.

Si bien la Corte Constitucional ha reconocido que el veto es una facultad privativa del presidente, ello no implica desconocer lo debatido por el órgano legislativo, ni mucho menos concentrar y agotar en el Presidente el debate y la discusión de aspectos que deben ser abordados de una forma más apropiada a través del debate plural y democrático, que respete la Constitución y los derechos humanos.

Las objeciones planteadas en el veto, cuantitativamente son tantas, y cualitativamente son tan profundas, que llevan a afirmar que el Presidente lo que en realidad hizo fue presentar un veto total disfrazado de un veto parcial, eludiendo las consecuencias expresas relativas a un veto total -el archivo del proyecto-. Lo que es más, se usó la figura del veto parcial para introducir una nueva ley, tomando ventaja el procedimiento que para éste establece la Constitución y la ley.

Lo señalado previamente fue expuesto y desarrollado en varios de los escritos presentados dentro de la causa 1-22-OP/22 a fin de advertir el mal uso de la figura del veto presidencial y sus impactos sobre la regulación del aborto en casos de violación ordenado por la Corte Constitucional.

Tomando en cuenta lo señalado, corresponde incorporar dentro del análisis, lo que la Corte Constitucional en sus sentencias ha señalado respecto al procedimiento de generación de las leyes y a las reglas que el Presidente está llamado a observar en este contexto. Así, en la sentencia 46-22-IS/22 la Corte advirtió que al ser el veto ejecutivo parte del proceso de formación de leyes, es su obligación vigilar su cumplimiento, sin que esto implique interferir en el mismo por respeto al principio democrático ⁴⁴. En dicha resolución

⁴⁴ Sentencia N° 46-22-IS/22 Corte Constitucional del Ecuador, párr 30-33.

se planteó que “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.”⁴⁵

En línea a lo anterior, la Corte agrega que “[l]o 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.”⁴⁶

Ahora bien, teniendo en cuenta los criterios expuestos, así como los antecedentes que obran en el presente caso, se infiere que la Corte Constitucional se ha decantado por priorizar su facultad de control constitucional respecto de las normas una vez que se encuentren vigentes. En tanto que en la etapa de formación de la ley, el control constitucional se limita excepcionalmente al análisis de las objeciones por inconstitucionalidad que formule el Ejecutivo en su calidad de colegislador.

Bajo este criterio se confirmaría que la Corte Constitucional prioriza un uso de la justicia constitucional *post eventum*, con efectos sancionadores, absolutorios, reparadores o represivos respecto de hechos ya sucedidos⁴⁷ lo que implica que es este el momento para analizar la forma en que el veto desdibujó todos los aspectos que fueron ampliamente discutidos en la Asamblea, en dos debates, y en el marco de múltiples comparencias de expertos/as, médicos/as, bioeticistas, ginecólogos/as, sobrevivientes de violencia sexual, defensoras de derechos humanos que conocen el sistema de justicia, entre otras⁴⁸.

Lo anterior no se plantea a efectos de formular un control material del veto presentado por el presidente de la República en la ley que aquí se cuestiona, sino a la necesidad de observar en lo formal el uso de tal figura, en el marco del proceso de formación de ley. Si, como lo ha determinado esta Corte “la objeción o veto presidencial forma parte del proceso de aprobación de la ley.”⁴⁹, y el mismo “...debe ser ejercid[o] conforme a las obligaciones y valores democráticos previstos en la Constitución, sin desnaturalizarla”⁵⁰, resulta pertinente que en el marco del control formal de constitucionalidad que aquí se plantea, la Corte Constitucional revise si el actuar del Ejecutivo en la ley que aquí se cuestiona, se realizó conforme a las obligaciones constitucionales, respetando los valores democráticos y sin desnaturalizar la figura constitucional.

La doctrina constitucional ecuatoriana coincide en señalar que la facultad de veto no debe quedar exenta de control constitucional, mucho menos en sistemas presidencialistas como el ecuatoriano en donde las facultades presidenciales tienden a la concentración del poder. De modo que, sin intervenir en el proceso de formación de leyes, la Corte Constitucional puede *ex post* controlar si el veto se ha ejercido respetando los valores democráticos y sin desnaturalizarlos.

⁴⁵ Sentencia N° 46-22-IS/22 Corte Constitucional del Ecuador, párr 34.

⁴⁶ Sentencia N° 46-22-IS/22 Corte Constitucional del Ecuador, párr 36.

⁴⁷ Gallegos, Daniel. 2013. “El control formal de constitucionalidad de actos normativos”. En: *Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional*. Quito - Ecuador. p. 323

⁴⁸ Esto puede ser objetivamente constatado en los informes para primer y segundo debate que fueron preparados por parte de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, los cuales se adjuntan a la presente demanda.

⁴⁹ Sentencia N° 46-22-IS/22 Corte Constitucional del Ecuador, párr 30.

⁵⁰ Dictamen 1-22-OP/22, Corte Constitucional del Ecuador, párr. 16.

Constitutionalistas como Rafael Oyarte Martínez⁵¹, el ex presidente de la Corte Constitucional, Hernán Salgado Pesántez⁵² y el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría⁵³ coinciden en señalar que no puede dejarse en el Presidente la última palabra en términos de calificar cuál es el carácter de su veto. En el marco del control *ex post* que la Corte está llamada a ejercer, los aportes de estos constitucionalistas se actualizan y cobran trascendental valor, pues justamente llevan a que se observe que no es posible abstraer la facultad privativa del presidente de plantear un veto, de las consecuencias negativas y adversas que esto puede traer. Ello especialmente cuando existe un daño consumado, y que se verifica objetivamente cuando ha existido una vulneración al procedimiento, y cuando se ha impuesto una ley de forma unilateral, anulando el esfuerzo y el debate democrático que la asamblea emprendió en el caso bajo análisis.

Controlar el proceso de formación de ley, incluido el ejercicio de la facultad de veto, guarda correspondencia con el principio de pesos y contrapesos, al asegurar que ninguno de los poderes que intervienen en tal proceso excedan, concentren potestades que puedan desvirtuar el debate democrático; cuestión que se torna más exigente cuando está en juego los derechos de grupos históricamente discriminados, como en este caso las mujeres, niñas adolescentes y otras personas gestantes sobrevivientes de violencia sexual.

Estos aspectos pueden no estar incluidos en la agenda del Ejecutivo, (pues como el presidente ha manifestado en su veto, para él lo importante es que se puedan ponderar en todo momento los supuestos derechos del nasciturus) y en tal razón pueden quedar fuera del debate legislativo si se hace un uso abusivo, y arbitrario del veto como en este caso ocurrió.

Tomando en cuenta la importancia de no dejar por fuera los intereses de los grupos vulnerables, y sus derechos, se hace importante que la Corte Constitucional, asuma el análisis del caso presentado en esta demanda, como una nueva oportunidad donde las accionantes proponemos que se active el control constitucional *a posteriori* considerando que el veto, presentado por el presidente es contrario a lo

⁵¹ En su artículo sobre objeción presidenciales, el doctor Rafael Oyarte, respecto del caso de la Ley de Seguridad Social, en referencia al actuación del Tribunal Constitucional, que asumió como parte de sus tareas el revisar las razones de inconstitucionalidad que constaban en el veto presentado a la Ley de Seguridad Social señaló: “ El Tribunal Constitucional estimó que el control preventivo motivado por una objeción de inconstitucionalidad presentada por el Presidente de la República es, además, obligatorio, pues aquella Magistratura, en esos casos, debe dar el dictamen correspondiente **de conformidad con el artículo 154 de la Constitución, sin que quepa discrecionalidad alguna por parte del Primer Mandatario**, por lo que acogió el pedido de la Legislatura de analizar dichas objeciones”. (énfasis añadido) Ver: Oyarte Martínez, R. (2002). Objeciones presidenciales. *Juris Dictio*, 3(6). <https://doi.org/10.18272/iu.v3i6.582>. p.85

⁵² En su artículo sobre “Procedimientos de control previo: Veto presidencial por inconstitucionalidad de un proyecto de ley y aprobación de tratados internacionales” señaló: “Si el titular del Ejecutivo no sanciona el proyecto de ley y lo objeta por considerarlo inconstitucional el asunto es delicado, pues significa que existe una divergencia con el Legislativo fundada en que el proyecto de ley aprobado por el Congreso- es contrario a un precepto constitucional, por tanto no es una objeción basada en razones de conveniencia. **Para todo constitucionalista está claro que un asunto de esta naturaleza no puede ni debe quedar en la decisión final del presidente de la República**”. (énfasis añadido) Ver: Salgado, Hernán. (2005). Procedimientos de control previo: Veto presidencial por inconstitucionalidad de un proyecto de ley y aprobación de tratados internacionales, *Juris Dictio*, 6(9). <https://doi.org/10.18272/iu.v6i9.629>. p. 67

⁵³ Comparecencia del doctor Ramiro Ávila Santamaría dentro de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado.

establecido en el Art. 138 de la CRE, pues el mismo no era un veto parcial, aunque fue nombrado así por el presidente de la República.

Al respecto, el hecho de que la Corte desestimara los méritos de la demanda presentada para activar el control constitucional preventivo respecto del veto presidencial planteado frente al proyecto de ley tantas veces mencionado **no impide que la Corte haga un nuevo análisis a la luz de los hechos que tuvieron lugar en la Asamblea Nacional, en la sesión 771 el día 14 de abril de 2022 y posteriormente a la sesión**, una vez que se configuró un allanamiento tácito al veto presentado por el Presidente en condiciones arbitrarias y apartándose de lo establecido en la ley.

En el contexto actual en donde ha existido un allanamiento tácito al veto presentado por el Presidente corresponde a esta Corte, analizar que, el proceso legislativo, en lo atinente a la generación de un veto ambiguo y poco transparente ha traído como consecuencia, que se deje totalmente invalidado el debate en la asamblea, que ha tardado meses de trabajo en construir un proyecto modesto que reconocía los derechos de las sobrevivientes de violencia.

5.1.4. El veto, una vez, publicada la Ley orgánica que regula la interrupción voluntaria del embarazo para niñas, adolescentes y mujeres en caso de violación, trascendió en una vulneración de forma que debe ser revisada a través de la potestad que la Corte Constitucional tiene de activar el control de constitucionalidad ex post

La objeción presidencial al “Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en el Caso de Violación”, fue impugnada, durante el proceso de formación de ley, a través de dos acciones constitucionales que fueron rechazadas por la Corte Constitucional.

Así, esta magistratura, en su momento, resolvió mediante Dictamen No. 1-22-OP/22 y mediante Sentencia No. 46-22-IS/22, por una parte, rechazar la solicitud de la Asamblea Nacional de conocer la objeción parcial realizada por el presidente de la República y por otra parte rechazar la acción de incumplimiento de la sentencia 34-19-IN/21. La Corte fundamentó sus decisiones en que la Asamblea Nacional no estaría legitimada para activar el control previo de constitucionalidad de un proyecto de ley, siendo facultad privativa del presidente presentar su objeción por razones de inconstitucionalidad, en el primer caso; y que, dado a que el proceso de formación de la ley ordenada por la sentencia No. 34-19-IN/21 se encontraba en curso, no era posible verificar el cumplimiento de esta última.

En definitiva, la Corte señaló que le corresponde a la Asamblea Nacional debatir la objeción presidencial, darle el tratamiento pertinente asegurando que esta cumpla con la Constitución y con la Sentencia 34-19-IN/21. Asimismo señaló que es obligación de la Asamblea Nacional como del presidente de la República, de acuerdo con el artículo 84, asegurar que el contenido de la ley, garantice derechos constitucionales y la participación ciudadana necesaria a fin de que la norma a expedirse responda a un debate democrático y goce de legitimidad.

Cabe señalar que si bien la Corte Constitucional, durante el proceso de formación de ley, se abstuvo de ejercer el control previo de constitucionalidad solicitado por la Asamblea Nacional -de una ley que tuvo su génesis en sus propias disposiciones- esto, por “no interferir indebidamente” en dicho proceso, luego de la promulgación puede y debe ejercer su control abstracto de la objeción presidencial, debido a que

el presidente de la República violó el artículo 138 de la Constitución, fundamentalmente en lo relativo a las prohibiciones que tiene al ejercer su facultad de veto.

Afirmar lo contrario, esto es que al ser una facultad privativa del presidente de la República no es sujeta de control, restaría fuerza normativa al artículo 138, que establece límites al colegislador, específicamente respecto de que los textos alternativos en la objeción parcial no podrán incluir materias no contempladas en el proyecto.⁵⁴

La Corte Constitucional fue enfática al señalar al presidente de la República, en ejercicio de calificar un proyecto de inconstitucional y activar el control de constitucionalidad previo

Esta prerrogativa exclusiva del presidente de la República conlleva el deber y la responsabilidad de calificarla como tal y de motivar de modo suficiente y coherente las razones de su objeción. Así, **en garantía de la seguridad jurídica, del principio democrático y también del principio de lealtad institucional -al actuar como colegislador- le corresponde al presidente establecer de forma clara y transparente el tipo de objeción planteada -si esta es total o parcial, cuáles artículos son objetados por cada tipo de objeción en caso de ser parcial y las razones para ello- pues de esto depende la activación de los distintos procedimientos en la Asamblea Nacional, previstos en la Constitución y las leyes aplicables.** Por lo que, si el presidente de la República considera que ciertos aspectos de un proyecto de ley podrían ser contrarios a la Constitución, le correspondería plantear expresamente la objeción como de inconstitucionalidad. **Esta facultad privativa debe ser ejercida conforme a las obligaciones y valores democráticos previstos en la Constitución, sin desnaturalizarla⁵⁵. (Énfasis añadido)**

El presidente de la República hizo caso omiso del “deber” de calificar la objeción como una objeción de inconstitucionalidad. Por el contrario, a través de un abuso de su facultad de veto, propuso de forma unilateral un nuevo proyecto de ley que se convirtió en ley debido a la falta de debate y a la figura del allanamiento tácito. Así, de las 81 disposiciones que integraban el proyecto de ley original (63 artículos y 2 disposiciones generales, 6 disposiciones transitorias, 9 disposiciones reformativas y 1 disposición final) y sus considerandos, el Presidente modificó 52 artículos, eliminó 5 artículos, modificó 5 denominaciones de los títulos y sustituyó todos los considerandos originales. En términos cuantitativos se modificó más del 97% del texto debatido y aprobado por la Asamblea nacional, pero en términos cualitativos se desarrolló una modificación sustancial al proyecto original (se aprecia en el cuadro comparativo que se adjunta, ver Anexo 4). Ello conllevó a que, en lugar de ser un proyecto que garantice los derechos de niñas, adolescentes y mujeres, cuyo embarazo sea producto de violación, el mismo se transforme en un proyecto que proteja dos aspectos: en primer lugar, los supuestos “derechos” del nasciturus (reconocimiento que no existe como tal en nuestro ordenamiento jurídico y que no fue debatido en la Asamblea Nacional como pasaremos a explicar más adelante); y, en segundo lugar, la objeción de

⁵⁴ Así también afectaría a otras prohibiciones como por ejemplo la de no vetar totalmente un proyecto que tenga su origen en la iniciativa ciudadana. 103. “(...) Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.”

⁵⁵ Dictamen Nro. 1-22-OP/22, párr. 16.

conciencia como derecho humano casi absoluto (en franca contraposición a lo señalado por la Corte, que planteó en su sentencia 34-19-IN/21y acumulados, que ningún derecho es absoluto).

Si bien estudios afirman que “el presidencialismo se basa en la idea de una ‘separación de poderes’, sobre la cual se pretende establecer una relación política de equilibrio y controles mutuos (“checks and balances”)⁵⁶ (y tiene sentido que el veto sea un mecanismo que justamente esté orientado a equilibrar poderes⁵⁷) también estos mismos estudios observan que en contextos como el latinoamericano, caracterizados por la concentración del poder en el Ejecutivo, facultades como el veto pueden tener efectos negativos porque puede **bloquear la posibilidad del legislativo de arribar a consensos** especialmente en temas sensibles⁵⁸ como lo sería el abordado en la ley que aquí se cuestiona. Esto justamente, es lo que ocurrió en este caso, pues con base en lo relatado la ley originalmente aprobada sufrió una modificación sustancial, y fue impuesto de forma unilateral, mediante la figura del allanamiento tácito.

Estos aspectos que se han señalado deben entenderse en el marco de las posibles actuaciones legalmente le correspondían tomar al presidente y que el presidente ignoró, y a las cuales no adecuó sus acciones. Por un lado, el veto parcial ha sido generado a sabiendas de que la objeción total resultaría en la suspensión del tratamiento del proyecto por un año y de que durante ese año regiría en materia de aborto por violación la sentencia de la Corte constitucional (Esa sentencia dispone el acceso al aborto por violación en términos amplios. La sentencia no establece plazos y tampoco prevé la objeción de conciencia por parte de los prestadores de salud ni ningún otro requisito discernible).

Por otro lado, es importante aclarar que el veto parcial que había sido planteado así por el presidente se convirtió en una forma de burlar el control constitucional de la Corte sobre sus razonamientos. El presidente no quería asumir el riesgo de que la Corte Constitucional fallara señalando que el proyecto no es inconstitucional y que entonces la Asamblea, lo promulgara y ordenara su publicación conforme dispone la constitución en el art. 139. La última opción era la objeción parcial que no requería un dictamen de constitucionalidad por parte de la Corte. Este era el escenario más favorable a la postura personal del presidente de la República (como él mismo lo reconoce en su objeción) y por ello él disfrazó de objeción parcial un nuevo proyecto de ley.

Este abuso del presidente de la república de su facultad de objeción parcial constituye más que deslealtad un fraude al sistema democrático y una conculcación de los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres embarazadas por violación en este país. La Corte constitucional una vez que detecta esa “deslealtad” tiene que actuar en defensa de la integridad de la Constitución vigente. Las disposiciones de la Constitución no son sugerencias ni constituyen exhortos. Los fallos de la Corte Constitucional son

⁵⁶ Valdivieso, Pablo. *El veto presidencial en el Ecuador. Período 1979-2013*. Disertación. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. pág. 9

⁵⁷ Valdivieso, Pablo. *El veto presidencial en el Ecuador. Período 1979-2013*. Disertación. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. pág. 9

⁵⁸ Valdivieso, Pablo. *El veto presidencial en el Ecuador. Período 1979-2013*. Disertación. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. pág. 9

inapelables y son de inmediata ejecución. Ella es la intérprete última de la constitución del Ecuador y sus sentencias deben cumplirse íntegramente y de buena fe. En tal virtud, corresponde que los mandatos que se han generado en el dictamen 1-22-OP/22 sean analizados justamente a la luz de lo que hemos expuesto en este apartado sobre cómo el veto introdujo nuevas materias, y terminó modificando sustancialmente una ley que había sido discutida de forma democrática y siguiendo el procedimiento previsto en la Constitución y en la LOFL.

5.2 La Presidenta de la Asamblea no respetó el procedimiento parlamentario, en lo atinente a la consideración de las mociones presentadas en la sesión 771 de 14 de abril vulnerando así los Arts. 126 y 138 de la Constitución.

Como fue planteado en la sección de antecedentes, en la primera parte de la sesión 771, llevada a cabo el 05 de abril de 2022, de acuerdo al orden del día correspondía tratar el Informe No Vinculante a la Objeción Parcial del Presidente de la República al Proyecto de Ley Orgánica de Garantiza la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación. Como consta del acta presentada por el Secretario, en dicha oportunidad, tras la lectura del orden del día se abrió el debate por parte de la Presidenta de la Asamblea⁵⁹ hasta que finalmente se cerró el debate y se suspendió la sesión una vez que el Pleno decidiera aprobar el informe preparado por la Comisión de Justicia y Estructura del Estado y enviar el veto presidencial a la Corte Constitucional.

Tal como se muestra en el siguiente cuadro que incluyen las intervenciones de las y los asambleístas en la sesión del 5 de abril de 2022, se abordó únicamente el informe no vinculante preparado por la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, quedando pendiente la deliberación de cada una de las modificaciones incorporadas en el veto ejecutivo para su aprobación o ratificación del texto original.

Resumen de las intervenciones de las y los asambleístas durante la sesión 771 de 05 de abril de 2022	
Asambleísta	Aspectos cubiertos en su intervención
Asambleísta Johanna Moreira Córdova	En su intervención se refiere a que el Presidente, fundamentó su veto en temas eminentemente constitucionales. Presenta como moción enviar el veto a la Corte Constitucional para que se pueda realizar el control previo de constitucionalidad (págs. 36 - 45)
Asambleísta Sofía Sánchez Urgiles	En su intervención se refiere a que el veto presentado no tiene características que hagan pensar que se trata de un veto parcial. La asambleísta Sánchez señala que el veto cambió el sentido original de lo

⁵⁹ Una vez que el Secretario General de la Asamblea lee el orden del día de la sesión 771 del 05 de abril, según el cual constaba como segundo punto, la lectura del Informe no Vinculante a la objeción parcial del Presidente de la República al Proyecto de Ley Orgánica que garantiza la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación, la presidenta procedió a abrir el debate. Ver Acta 771-A pág. 36

	aprobado por la mayoría de la Asamblea Nacional, cuestionó el que el presidente haya cambiado la palabra derecho en el texto original del proyecto (págs. 45 - 49)
Asambleísta Geraldine Weber Moreno	En su intervención se refiere a las obligaciones morales que tienen las y los asambleístas, y reprueba el hecho de que la mayoría de asambleístas hayan aprobado la Ley Orgánica que garantiza el Aborto por Violación (págs. 49 - 52)
Asambleísta Ana Belén Cordero	En su intervención se refiere a que no tiene lugar dentro del procedimiento parlamentario que la Asamblea Nacional envíe a la Corte el veto del Presidente para que se revise la constitucionalidad del proyecto aprobado en la asamblea (págs 52- 54)
Asume la dirección de la sesión la Asambleísta Yeseña Guamaní Vásquez, Segunda Vicepresidenta de la Asamblea Nacional	
Asambleísta Pierina Correa Delgado	Cuestionó que es inconstitucional imponer el aborto como un derecho. Señaló que la propuesta de ley aprobada en asamblea “pisoteó” el derecho a la objeción de conciencia. Presentó una moción para que se vote por el allanamiento al veto presentado por el Presidente. Señaló que el veto del presidente no es un veto total, porque si hubiera sido un veto total, la sentencia de la Corte hubiera estado vigente un año más y eso implicaba que se realizaran lo que en su opinión eran abortos sin regulación. Señaló que el veto es un veto parcial, por cuanto no cubre todos los artículos y por cuanto en su opinión se han propuesto textos alternativos con mucha claridad y probidad. Señala que se puede generar un mercado negro de tráfico de órganos. (págs. 55- 58)
El Secretario lee la lectura de la Moción presentada por la asambleísta Pierina Correa Delgado	
Asambleísta Alejandro Jaramillo	Solicita que se dé lectura a los artículos 139 y 138 de la Constitución. Insiste en que el Presidente cuando basa su veto en vicios de inconstitucionalidad, debe solicitar el dictamen de la Corte Constitucional. Indica también que no puede existir objeción de conciencia institucional. También señala que en términos de favorecer el acceso a la salud, las mujeres no tienen que vagar solicitando ayuda. (pág. 59 - 61)
Vuelve a Asumir la dirección de la sesión la asambleísta Guadalupe Llori Abarca	
Asambleísta Pierina Correa Delgado	Insiste en que tiene que probarse que hubo una violación para que pueda operar la causal respectiva. Indica que el proyecto originalmente aprobado no incluye la obligación de que las víctimas denuncien, si no la noticia del delito. Se ratifica en que está de acuerdo con el veto. (pág. 64 - 65)

Asambleísta Geraldine Weber Moreno	Indica que se debe defender las dos vidas, que se debe asegurar que las generaciones futuras puedan defender las dos vidas. (pág. 66)
Asambleísta Wilma Andrade Muñoz	Retoma la Sentencia 34-19-IN y Acumulados y comenta por qué no es compatible con la Constitución penalizar el aborto por violación. Señala que el presidente no estaría tomando en cuenta los aspectos señalados en la sentencia. (pág. 67-70)
Asambleísta Guido Chiriboga	Señala que la Comisión no se encuentra facultada para elevar a consulta constitucional la objeción o el veto presidencial, porque la objeción es una potestad privativa del Ejecutivo. (pág. 70-71)
Asambleísta Jhajaira Urresta Guzmán	Se refiere a la realidad que viven las niñas y adolescentes víctimas de violencia (pág. 72 - 75)
La Presidenta anuncia que cierra el debate y que procede a suspender la sesión para que puedan ir al almuerzo los y las asambleístas y puedan reinstalarse a las 15h00. El secretario señala que siendo las 13h46 se suspende el debate.	
La Presidenta reinstala el debate, pide al secretario que se registre cuántos asambleístas están presentes. Recuerda al secretario y a los asambleístas que el debate se ha cerrado y que se proceda a dar lectura a las mociones	
El secretario da lectura a dos de las mociones presentadas IGNORANDO deliberadamente la Moción presentada por el asambleísta Alejandro Jaramillo	
<p>Moción Asambleísta Johanna Moreira Córdova: “(...) que el Pleno de la Asamblea Nacional envíe a la Corte Constitucional la Objeción Parcial del Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación enviada por el Presidente de la República del Ecuador ya que se fundamenta en la inconstitucionalidad parcial del proyecto, señalando que el texto contraviene los artículos 11 numeral 2; 35; 45; 66 numeral 12; 135; y el artículo 191 de la Constitución de la República, la sentencia 34-19-IN/21 y su auto aclaratorio; por lo que se configura la objeción parcial por inconstitucionalidad que consta en el artículo 139 de la Constitución de la República; consecuentemente, se suspenderá el plazo de 30 días previsto para el trámite de la objeción parcial por inconstitucionalidad, según lo establece el artículo 64 inciso final de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.”</p> <p>Moción Asambleísta Pierina Correa: “(...) moción de allanamiento de todas las objeciones del veto parcial presentado por el Presidente de la República del Ecuador, en el proyecto de Ley denominado “Proyecto de Ley Orgánica que Garantiza la Interrupción del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación”</p>	

La Presidenta de la Asamblea solicita al Secretario que cierre el registro, y éste último procede a poner a consideración la moción de la asambleísta Johanna Moreira. La presidenta solicita que se cierre la votación, y el Señor Secretario procede a confirmar que la moción de la asambleísta Johanna Moreira, ha sido aprobada con 75 votos afirmativos, cero votos en blanco, y 11 abstenciones. Interviene el Asambleísta Alejandro Jaramillo, agradeciendo el apoyo a la moción aprobada, y solicita la reconsideración de la moción. Esta última moción no fue aprobada, quedando en firme la moción de la Asambleísta Moreira.

Como consta del acta 771 - A del 14 de abril de 2022, en la continuación de la sesión 771, no existió ningún tipo de discusión y debate en torno a las modificaciones que incluyó el veto ejecutivo, pues la Presidenta de la Asamblea ordenó que se leyera el dictamen de la Corte Constitucional y se retomará solamente una de las mociones pendientes, esto es la moción de la asambleísta Pierina Correa Delgado. Esta moción como fue narrado en los antecedentes no contó con los votos suficientes. Lo que correspondía conforme al artículo 138 de la Constitución, era continuar con la sesión y debatir la otra moción presentada, esto es, la que planteaba la ratificación del proyecto original. La sesión no podía reducirse a que se diera lectura al dictamen de la Corte Constitucional, pues ello implicaba sacrificar un espacio que está orientado al debate democrático, y al intercambio de perspectivas y puntos de vista.

Al respecto conviene mencionar que, en materia de procedimiento parlamentario, existen ciertos principios que regulan la actividad parlamentaria:

El principio de participación : se aborda desde tres aristas: ejecutiva, ciudadana y parlamentaria. Por medio de la aplicación de este principio, se asegura la presencia democrática en la elaboración de las leyes, conforme las previsiones constitucionales. Se regula de la siguiente forma:

Ciudadana: Las ciudadanas y ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley o que consideren que sus derechos pueden ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la Comisión y exponer sus argumentos.

Ejecutiva: La Presidenta o el Presidente de la República participa con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.

Parlamentaria: los asambleístas que integran la Asamblea Nacional participan en la propuesta de todos y cada uno de los procesos legislativos, desde su iniciativa para proponer proyectos de ley hasta la deliberación de cada una de ellas en el Pleno⁶⁰.

Como lo ha planteado la doctrina, “el reto fundamental para el derecho parlamentario sigue siendo el de crear las condiciones más idóneas para que pueda acontecer la deliberación y para que esta lógica sea la que defina la eficacia de la gestión parlamentaria y por esa vía pueda producirse la legitimidad que ella requiere para existir y reproducirse institucionalmente”⁶¹.

⁶⁰ Rivas Ordoñez Libia, Rodríguez Mónica, et al. 2016. “Manual de Práctica Parlamentaria”. Quito, Ecuador. pp. 22-23. Disponible en: [Manual de práctica parlamentaria by Asamblea Nacional del Ecuador - Issuu](#)

⁶¹ Echeverría, Julio. 2013. “La Semántica Constitucional y el Derecho Parlamentario”. En: *Compendio de técnica legislativa para la construcción de leyes*. Quito- Ecuador. p. 22

Crear las condiciones para la deliberación, equivale justamente a no obstaculizar el debate a través de acciones u omisiones. En el caso concreto, como consta en la sesión 771-A, del 14 de abril de 2022, el hecho que la Presidenta haya deliberadamente ignorado la moción y el punto de información igualmente presentado por parte del Presidente de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, asambleísta Alejandro Jaramillo, atenta con los mandatos que deben garantizarse en el procedimiento parlamentario y que justamente se han previsto para guiar el quehacer de las y los asambleístas.

Como se desprende del artículo 138 tras el envío de la objeción parcial corresponde precisamente que la Asamblea pueda discutir entre dos opciones: a) el allanamiento a la objeción parcial y su texto; o b) la ratificación del proyecto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional.

Artículo 138 de la Constitución.- (...) 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.** En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial. (...) (énfasis añadido)

De los hechos mencionados tanto en el Acta 771-A como en la transmisión vía youtube del debate legislativo⁶², y de los elementos que obran como anexos en esta demanda, nunca se dio oportunidad a que los y las asambleístas discutan la ratificación del proyecto original, a pesar de que ello había sido planteado formalmente a través de una moción presentada justamente por el asambleísta que presidía la Comisión donde se desarrolló el proyecto de ley original (mediante el sistema de gestión documental y de un memorando). Así, como consta en el acta 771-A, una vez votada la moción de la Asambleísta Pierina Correa, la presidenta de la Asamblea suspendió la sesión de forma despótica y abrupta deseando a todos los asistentes “buen feriado”, sin que se pudiera retomar la otra moción que por lógica y en cumplimiento del artículo 138 había quedado pendiente, lo cual es a todas luces una afrenta a las reglas del proceso democrático de formación de leyes, pero además, desconoce la importancia de un tema tan sensible y trascendente, como lo es la regulación del aborto por violación.

En lo que respecta a la suspensión del debate y la presentación de mociones por parte de las y los asambleístas, es importante contrastar los hechos con la norma y tener en consideración, que en lo principal, la Constitución plantea que le compete a la Asamblea, regirse por la ley correspondiente, esto es por la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL):

Art. 126 de la Constitución. - Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional **se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno**. Para la reforma o codificación de esta ley se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

⁶² Transmisión de la sesión 771 de 14 de abril de 2022: https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=x-5X_yHxwOs minuto: 31:15

Sobre los debates, mociones y suspensión de los debates parlamentarios, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, señala lo siguiente:

Art. 9 LOFL.- Art. 9.- Funciones y Atribuciones.- (Sustituido por el Art. 7 de la Ley s/n, R.O. 326-S, 10-XI-2020).-La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes:

20. Conocer y resolver sobre **todos los temas que se ponga a su consideración**, a través de resoluciones o acuerdos, de conformidad con esta Ley.

Art. 13 LOFL.- Debates.- (Sustituido por el Art. 104 de la Ley s/n, R.O. 326-S, 10-XI2020).- Para intervenir en los debates, las y los asambleístas deberán pedir la palabra a la Presidencia. Las y los asambleístas que intervengan en el Pleno o en las comisiones especializadas no podrán ser interrumpidos en su elocución. Para el efecto, **se publicarán en las pantallas del Pleno y de las comisiones especializadas los nombres y orden de intervención de cada una o uno de los asambleístas que solicitaron la palabra. Durante el debate las y los legisladores, podrán presentar mociones, puntos de orden o puntos de información**, con su respectiva fundamentación, en el Pleno de la Asamblea Nacional, una o un asambleísta podrá intervenir máximo dos veces en el debate sobre un mismo tema o moción, durante diez minutos en la primera ocasión, y cinco minutos en la segunda. Las intervenciones podrán ser leídas o asistidas por medios audiovisuales. Las o los presidentes de las comisiones especializadas o quienes ellos deleguen, podrán presentar o exponer el proyecto de ley en primero y segundo debates por un lapso de quince minutos. Los y las asambleístas cuya lengua materna no sea el castellano, podrán realizar su intervención en su lengua y luego podrán traducirla al castellano en un tiempo máximo de diez minutos adicionales. Cuando en el Pleno de la Asamblea Nacional se debatan resoluciones, las y los asambleístas podrán intervenir por una sola vez durante cinco minutos. En el caso de que la intervención se realice en su lengua materna, que no sea el castellano, podrán efectuar la traducción en un tiempo máximo adicional de dos minutos. **La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional o de las comisiones especializadas, en su caso, procurarán la participación de asambleístas de diversas tendencias políticas.** (énfasis añadido)

Art. 133 de la LOFL- De la terminación del debate.- (Reformado por el Art. 105 de la Ley s/n, R.O. 326-S, 10-XI-2020).- Cuando la Presidenta o Presidente juzgue **que un asunto ha sido analizado y discutido suficientemente, previo anuncio**, dará por terminado el debate y ordenará, de ser el caso, que se proceda a votar, cualquiera fuere el número de asambleístas que hubieren solicitado la palabra. (énfasis añadido)

Art. 134 de la LOFL.- De la suspensión y reanudación del debate.- Si la discusión de un asunto se suspendiere en una sesión para continuar en otra, la o el asambleísta que en la sesión anterior hubiere hecho uso de la palabra por dos veces, sobre dicho asunto, no podrá intervenir nuevamente, salvo que hubiere quedado en uso de la palabra al suspenderse la discusión, en cuyo caso, tendrá preferencia para reanudar el debate.

Art. 135 de la LOFL.- Mociones.- (Sustituido por el Art. 106 de la Ley s/n, R.O. 326-S, 10-XI2020).- Las y los asambleístas tienen derecho a presentar mociones, las cuales una vez argumentadas y

apoyadas serán entregadas por escrito a la Secretaría General, a través del Sistema de Gestión Documental.

Los debates legislativos de acuerdo al Art. 133 de la LOFL culminan sólo cuando un asunto se ha analizado y discutido suficientemente, y una suspensión de sesión no supone el agotamiento del proceso de formación de una ley. La suspensión, de acuerdo al Art. 134 de la LOFL, supone que se retomará la discusión en otra sesión. En los hechos que aquí se discuten, se observa que la Presidenta de la Asamblea no actuó de forma transparente y con actitud democrática con base en lo que está planteado en la ley. Estratégicamente, la Presidenta de la Asamblea, cerró el debate, el día 05 de abril, quedando pendiente conocer el resultado de lo que resolviera la Corte Constitucional sobre el pedido realizado desde la Asamblea; pero además quedando pendiente conocer el resultado del análisis de la Corte Constitucional, y que ello posiblemente implicaría nuevos elementos que debían ser discutidos, tomados en cuenta y considerados. Ello era altamente importante; más aún en una situación que había sido altamente controvertida y en la que la actuación del Ejecutivo había implicado interpretaciones disímiles, respecto a las que se habían presentado escenarios diferentes.

Posteriormente, el día en que se retomó la sesión 771, tras la lectura del dictamen de constitucionalidad Nro.1-22-OP/22 y la no aprobación de la moción de la Asambleísta Pierina Correa, la Presidenta, sin previo aviso, suspendió la sesión dejando sin ser discutida la moción que con base en Art. 135 de la LOFL había sido presentada por el Asambleísta Alejandro Jaramillo, y sin ser tratado su punto de información. Esto aún cuando el asambleísta Alejandro Jaramillo, Presidente de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, había liderado un proceso de discusión y debate democrático y que era menester conocer si frente al veto, la Asamblea se ratificaba en el proyecto originalmente aprobado en la Asamblea y que había llevado más de 6 meses en su edición y tramitación. Ello se realizó por parte de la Presidenta de la Asamblea, aún cuando al día siguiente vencía el plazo de 30 días que tenía la Asamblea Nacional para la discusión de la objeción presidencial a esta ley. Todas estas actuaciones atentaron claramente contra el principio de participación que orienta el quehacer de los asambleístas.

En este punto, y una vez que se han planteado estos aspectos que corresponden a los hechos que tuvieron lugar los días 05 y 14 de abril, conviene referirse a los criterios que la doctrina ha señalado en torno al control abstracto de constitucionalidad sobre el procedimiento. Al respecto, en el ámbito del control formal, se ha señalado que las violaciones al debido proceso en el procedimiento de formación de las leyes no pueden justificarse desde una visión finalista; es decir, que no pueden validarse so pretexto que los resultados de una norma sean beneficiosos o loables. Como se ha señalado desde la doctrina, no puede validarse el resultado, si fuese a costa de un procedimiento de expedición con falencias. Ello lo que provoca es justamente consolidar visiones reduccionistas del proceso⁶³, y vulneraciones a las normas constitucionales. Esto no es un tema menor pues estas visiones finalistas estarían sacrificando la seguridad jurídica, el rol que deben cumplir la Asamblea Nacional y el Presidente en su papel de colegislador.

Al respecto, debe también recordarse que “Las reglas constitucionales sobre formación de las leyes adquieren entonces pleno sentido si se tienen en cuenta [...] que esas disposiciones superiores no son formas vacías de cualquier propósito. Ellas (...) buscan potenciar el principio democrático, a fin de que el

⁶³ Gallegos, Daniel. 2013. “El control formal de constitucionalidad de actos normativos”. En: Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Quito - Ecuador. p. 327-328

debate en el Congreso sea no sólo amplio y vigoroso sino también lo más transparente y racional posible, y con pleno respeto de los derechos de las minorías⁶⁴.

En el caso que aquí nos ocupa ni siquiera podría hablarse de que los resultados obtenidos fueron beneficiosos, pues como ha sido demostrado, el veto incorporó graves restricciones a los derechos de las mujeres, niñas, adolescentes y personas con capacidad de gestar víctimas de violación, mismos que justamente debido a estas violaciones al proceso legislativo, se encuentran actualmente conformando la ley que regula el acceso al aborto por violación.

Igualmente, en el caso bajo análisis, las actuaciones de la Presidenta han decantado en graves vulneraciones al procedimiento que han trascendido en graves limitaciones al debate democrático, que a su vez han terminado sepultando los intereses de las víctimas de delitos sexuales. Si la doctrina ha señalado que “uno de los medios más eficaces para limitar el poder es la distribución del mismo evitando su concentración en un detentor (...) y el procedimiento legislativo cumple la función de permitir una adecuada distribución del poder”⁶⁵, la actuación de la presidenta da cuenta de que ella ha concentrado de forma ilegítima e ilegal el poder, durante la sesión 771 y de que sus actuaciones han desvanecido las aspiraciones de que el procedimiento legislativo sea un medio para distribuir el poder y discutir democráticamente un asunto. Esto directamente plantea a la Corte el analizar las actuaciones que realizó la Presidenta, en el marco de la aprobación de la ley discutida en esta demanda y contrastar estos hechos con las condiciones que deben orientar el debate y con los principios de participación y distribución del poder.

Igualmente, corresponde tener en consideración, que el hecho de que no se haya calificado y tenido en cuenta la moción planteada por el Asambleísta Alejandro Jaramillo, contraviene uno de los aspectos referentes a cómo el debate parlamentario debe asegurar niveles aceptables de participación, pues de ello depende tener en mente los intereses de grupos históricamente excluidos, cuyas reivindicaciones son deliberadamente ignoradas, y atropelladas⁶⁶. La moción que había sido planteada con base en el Art. 135 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa justamente, estaba orientada a considerar la propuesta originalmente aprobada por la Asamblea Nacional. Este proyecto, había sido realizado teniendo en consideración que la libertad legislativa no es absoluta y que por tanto tiene que respetar y no vaciar de contenido los derechos de las personas⁶⁷ y también integrando los criterios de expertos y expertas. Aún cuando el resultado del proyecto, había sido modesto y no satisfacía enteramente los derechos de las

⁶⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-737/01 citada en: Paz, Gonzalo. *El procedimiento legislativo y sus principios: una perspectiva sustancial y democrática*. Tesis presentada dentro del Programa de Maestría en Derecho Constitucional. Universidad Andina Simón Bolívar. p. 80

⁶⁵ Paz, Gonzalo. *El procedimiento legislativo y sus principios: una perspectiva sustancial y democrática*. Tesis presentada dentro del Programa de Maestría en Derecho Constitucional. Universidad Andina Simón Bolívar. p. 78

⁶⁶ Sobre este punto la doctrina ha señalado: Una de las premisas para el control formal es que el mismo “...constituye una protección al derecho de las minorías a intervenir en el proceso democrático que concluye con la decisión política expresada en la norma. Las autoridades que ejercen potestad normativa, con el órgano parlamentario a la cabeza, están obligados a permitir la máxima cantidad de participación de actores políticos en el proceso de adopción de sus decisiones, en diferentes momentos y por medio de diversos mecanismos; sobre todo si el Estado responde, como en el caso del Ecuador, al modelo democrático”. (Énfasis añadido) Fuente: Gallegos, Daniel. 2013. “El control formal de constitucionalidad de actos normativos”. En: Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Quito - Ecuador. p. 327.

⁶⁷ Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y acumulados, párr. 104

víctimas y sobrevivientes en su diversidad, la propuesta de ley aprobada en la Asamblea había sido discutida y debatida de una forma participativa.

Con base en todo lo que ha sido mencionado esta sección, se tiene entonces, que las actuaciones de la Presidenta de la Asamblea Nacional, contravinieron de forma grave los artículos que sobre el cierre del debate (Art. 133 de la LOFL); la suspensión de las discusiones en la Asamblea (Art. 134 de la LOFL); y la presentación de mociones y su tramitación (Art. 135 de la LOFL) han sido establecidas en la ley. Como se ha demostrado, esto ha conllevado a que los artículos de la Constitución que se refieren a los deberes de la Asamblea (Art. 126 de la CRE), y al procedimiento de aprobación de las leyes (Art. 138 de la CRE) y a la seguridad jurídica (Art. 82 de la CRE) hayan sido vulnerados también. En conclusión, todo esto derivó entonces en una vulneración al procedimiento legislativo, y configura una vulneración grave que corresponde ser analizada por esta Corte en el uso de sus facultades de activar el control abstracto de constitucionalidad del procedimiento legislativo.

6. SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

El artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que las medidas cautelares *“tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho”*. En la misma línea, los Art. 26 y 27 de la LOGJCC establecen:

Art. 26.- Finalidad.- Las medidas cautelares **tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener**, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad. (Énfasis añadido)

Art. 27.- Requisitos.- Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que **amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho**. Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación. (Énfasis añadido)

El artículo 79 numeral 6 del mismo cuerpo legal, por su parte, se refiere a que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros, *“la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley.”* (Énfasis añadido)

Respecto a los requisitos que se deben tener en consideración para el otorgamiento de las medidas cautelares, la Corte Constitucional ha señalado :

d) La concesión de las medidas cautelares por parte de las juezas y jueces constitucionales debe siempre obedecer al principio de proporcionalidad, reconocido en el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo cual deberá formar parte de la motivación de la resolución por medio de la cual estas se otorguen; **e)** Adicionalmente a la inexistencia de medidas cautelares en vías administrativas u ordinarias, y a la prohibición de presentarlas contra la ejecución de órdenes judiciales, los presupuestos para la concesión de las medidas cautelares

autónomas y en conjunto, en tanto garantías jurisdiccionales de los derechos reconocidos en la Constitución, la resolución de concesión deberá ser razonable y justificada en los siguientes términos; i. **Peligro en la demora**, determinado en cada caso en razón de las circunstancias que justifiquen una acción urgente por la inminencia de un **daño grave** a uno o más derechos reconocidos en la Constitución; sea dicha **gravedad causada por la imposibilidad de revertirlo**, o porque su intensidad o frecuencia, justifiquen una actuación rápida, que no pueda ser conseguida de forma oportuna por medio de una garantía de conocimiento, sin perjuicio de la decisión definitiva que se adopte en esta última.; ii. **Verosimilitud** fundada de la pretensión, entendida como una presunción razonable respecto de la verdad de los hechos relatados en la solicitud (...).⁶⁸ (Énfasis añadido)

De forma más detallada la sentencia 66-15-JC/19 establece que son requisitos de las medidas cautelares: i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando.⁶⁹

6.1. Verosimilitud

Conforme al criterio sentado por la Corte Constitucional, las medidas cautelares demandan que los hechos referidos estén revestidos de una apariencia tal que, permita al juez o jueza apreciar su **verosimilitud**, así como la fundamentación manifieste el **peligro o el daño** que podría acontecer y que demanden una actuación **urgente** del juez o jueza constitucional.

En lo que respecta a la verosimilitud de los hechos nos remitimos a lo expuesto en la sección 4 (Antecedentes) y sección 5 (Fundamentos de la Inconstitucionalidad por la forma) de esta demanda, en particular a los hechos y fundamentos que exponen la vulneración del procedimiento legislativo en la aprobación de la *Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación*.

En razón del carácter cautelar y tutelar que tienen las medidas cautelares y en atención a los criterios inminencia, gravedad y vulneración de derechos establecidos en la jurisprudencia, pasamos a exponer los hechos que por efecto de la entrada en vigencia de la ley conllevarían graves vulneraciones a la dignidad humana, integridad, autonomía, igualdad, vida y salud de las sobrevivientes de violación que desearan acceder a la interrupción voluntaria del embarazo.

6.2. Sobre inminencia y gravedad

Como lo ha señalado la Corte Constitucional, la *inminencia* tiene que ver con el tiempo que existe entre el hecho (vigencia de la ley) y la violación de los derechos, debiendo estar pronto a suceder o estar sucediendo. En tanto que la *gravedad* refiere con la *intensidad del daño*, *irreversibilidad del daño* o la *frecuencia de la violación*. Se considera irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior, *intenso* cuando el daño es profundo, importante, produce dolor o es difícil de cuantificar.

Del enfoque que ostenta la ley demandada se advierte que la misma obstruye la posibilidad de las víctimas para contar con servicios de salud de calidad, aceptables, accesibles y disponibles en todos los territorios

⁶⁸ Sentencia Nro. 034-13-SCN-CC de 30 de mayo de 2013, Corte Constitucional del Ecuador.

⁶⁹ Sentencia Nro. 66-15-JC/19, de 10 de septiembre de 2019, Corte Constitucional del Ecuador.

y para todas las mujeres y personas gestantes, aspecto que como se menciona a continuación pone en peligro los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal, a la igualdad y no discriminación, a la vida privada, a no ser sujeta de injerencias arbitrarias, a la autonomía, al desarrollo de un proyecto de vida, a la confidencialidad en salud y el principio de respeto a la dignidad humana. A este efecto, advertimos que la ley:

1. Introduce **graves restricciones al derecho a decidir** sobre sus cuerpos y sus funciones reproductivas y a **no sufrir injerencias arbitrarias en la vida privada** de las víctimas, por cuanto:
 - Bajo el argumento de que la decisión de interrumpir un embarazo no es un derecho, la ley establece que la protección del feto debe prevalecer sobre la protección de la mujer, planteando por ejemplo que el principio de beneficencia en salud (art. 5 e.) y el principio pro persona (art.5 c.) deben priorizar la protección del feto sobre la protección de la mujer embarazada.
 - Se establece que para el consentimiento informado debe darse información que enfatice los riesgos de un aborto, el estado de desarrollo del feto e información sobre otras opciones como la adopción, en lugar de la información técnica sobre el funcionamiento del procedimiento que se base en la evidencia científica y en lo establecido en las guías de práctica clínica. El énfasis en este tipo de información tiene el claro objetivo de disuadir a las mujeres a partir de la desinformación para desistir del proceso de aborto, vulnerando las condiciones básicas del consentimiento informado establecidas en estándares internacionales como la información integral como condición previa del consentimiento.
 - La ley establece que los profesionales de salud, deben ofrecer como primera opción aquella que **a su criterio** evidencia mejores resultados y que el médico sepa efectuar. Una regulación de esta naturaleza prioriza la comodidad de los profesionales de salud sobre la voluntad, salud, integridad y autonomía de las mujeres.
 - La ley desconoce el derecho de las niñas y adolescentes a poder tomar decisiones sobre su salud y su cuerpo y reproduce conceptos caducos que corresponden a una aproximación civilista de la capacidad, restringiendo la posibilidad de que las niñas y adolescentes tomen decisiones sobre sus embarazos producto de violación y exponiéndoles tanto a maternidades forzadas como a abortos forzados, ambas prácticas reconocidas como por el derecho internacional de derechos humanos como graves vulneraciones.
 - La ley desconoce el derecho de las mujeres y personas gestantes con discapacidad a decidir de forma autónoma sobre su salud y su cuerpo. Al efecto señala que se debe subrogar el consentimiento cuando se trate del embarazo producto de una violación en mujer o persona gestante con discapacidad, lo que expondría a las víctimas a maternidades forzadas y abortos forzados, ambas prácticas consideradas por el derecho internacional de derechos humanos como graves vulneraciones.
2. Impone graves barreras que obstruyen el ejercicio del derecho a la salud en su dimensión de la accesibilidad, disponibilidad, calidad y aceptabilidad.
 - La Ley favorece un uso excesivo y abusivo de la objeción de conciencia. Esto por cuanto se habilita que los establecimientos de salud privados se declaren objetores,

reconociendo a una institución como titular de un derecho constitucional personalísimo; que puedan declarar objeción de conciencia colectiva incluso en servicios públicos; al no incluir una obligación de todos los servicios de salud de contar con personal no objetor. Lo anterior deja abierta la posibilidad de la obstrucción del acceso a servicios de salud por parte del personal de salud y de la vulneración del derecho a la salud, al no existir accesibilidad, calidad, disponibilidad y aceptabilidad en los servicios en todos los territorios. Esto ocasionará que en lugares donde existe limitado acceso a servicios de salud, no se asegure disponibilidad para el acceso y que las mujeres tengan que viajar grandes distancias, incurrir en gastos y tomen más tiempo para acceder al servicio, generando desigualdad entre víctimas, al tiempo que deja fuera del acceso al servicio a las más vulnerables por barreras (obstáculos, distancias o tiempos). En este sentido, en el tiempo que lleva de vigencia la Ley (veinte días) como Surkuna hemos recibido ya dos casos donde la objeción colectiva de establecimientos de salud pública impide a mujeres y niñas acceder a un aborto por violación y las obliga tener que ser referidas a establecimientos fuera de sus provincias con todos los costos, tiempos y barreras que esto implica⁷⁰.

- La ley establece requisitos onerosos para las víctimas de violencia sexual, al señalar la necesidad de presentar una denuncia, de que se suscriba una declaración jurada o la realización de un examen médico, bajo juramento del personal de salud, previo a acceder a la interrupción del embarazo por violación. Requisitos que constituyen una grave barrera de acceso al servicio y que no están pensados en función de garantizar los derechos de las niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes víctimas de violación.
- La ley plantea un plazo sumamente limitado y restrictivo de 12 semanas para acceder a la interrupción voluntaria del embarazo, al tiempo que flexibiliza el plazo máximo de prestación del servicio que establecía el proyecto original, facultando el retardo en el servicio por falta de personal, de insumos o de cualquier situación administrativa.
- La Ley plantea que la ecografía debe ser realizada por un médico cirujano, aspecto que desconoce la realidad de los servicios de salud en Ecuador, en particular que los médicos que realizan ecografías generalmente tienen otra especialidad, no la de cirujano y que es poco probable que cualquier médico cirujano conozca cómo realizar una ecografía y pueda determinar de forma exacta la edad gestacional.
- La ley implica un desconocimiento grave al contenido constitucional y convencional del derecho al secreto profesional. Esto toda vez que el veto privilegia el deber de denuncia por sobre el derecho al secreto profesional y la confidencialidad en salud en circunstancias donde los estándares internacionales en materia de derechos humanos han señalado como fundamental para la garantía del derecho a la salud que se mantenga la confidencialidad en el ámbito sanitario. Esto como bien lo ha reconocido la Corte constitucional en la sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, tiene fuertes impactos en la vida de las mujeres y otras personas gestantes víctimas de violación embarazadas ir

⁷⁰ Desde que la ley se aprobó SURKUNA ha recibido dos casos: uno de una mujer con discapacidad mental con 22 semanas de embarazo a quien se le negaba el acceso al servicio por objeción de conciencia colectiva de todo el personal de salud (ella tuvo que ser referida a una casa de salud en la ciudad de Quito y su proceso se realizó a las 26 semanas); y otro de una niña de 13 años víctima de incesto, que tenía 5 semanas de embarazo y a quien todo el personal del hospital de su territorio se negó a atender, por objeción de conciencia colectiva. La niña finalmente terminó siendo atendida pues se detectó que su embarazo era de alto riesgo y existía riesgo vital.

buscan acceso a servicios para interrupción de un embarazo, pues las disuade de asistir a los mismos para atenciones posteriores a las 12 semanas por miedo a ser criminalizadas, al considerar el equipo de salud que su historia de violencia sexual no es suficientemente fuerte o consistente y no contar con ninguno de los requisitos anteriormente mencionados.

Por estas razones que se desprenden de un análisis general, esta ley implica en la práctica que gran cantidad de mujeres serán privadas de su posibilidad de decidir autónomamente si continuar o interrumpir un embarazo producto de violación y de acceder a servicios en el sistema de salud, lo cual hará que muchas de ellas busquen procedimientos clandestinos. Aspecto que fue reconocido por la Corte Constitucional en la sentencia 034-19-IN/21 y acumulados donde la Corte estableció que la falta de acceso a servicios de salud para la atención a un aborto por causal violación propicia que las mujeres busquen servicios clandestinos e inseguros, lo que las expone a la “afectación grave de su salud e incluso a la muerte”⁷¹.

La Corte, también afirmó que la clandestinidad propiciada por la falta de acceso a servicios seguros para interrumpir un embarazo producto de violación ha causado que un 15.6% del total de muertes maternas en Ecuador tengan relación con abortos realizados de forma clandestina. Lo cual sirve para fundamentar la grave situación a la que una ley de aborto restrictiva como la demandada, expone a las mujeres y otras personas gestantes víctimas y sobrevivientes de violación que hayan quedado embarazadas.

La Organización mundial de la salud ha reconocido esta situación y su gravedad en los últimos lineamientos generados para atención al aborto en el marco de la garantía de los derechos humanos, estableciendo que:

Las leyes restrictivas en materia de interrupción del embarazo van asociadas a las tasas elevadas de abortos peligrosos, así “En los países donde al aborto está completamente prohibido o se permite solo para salvar la vida de la mujer o preservar su salud física, solo 1 de cada 4 abortos fue seguro; por el contrario, en los países donde el aborto es legal en supuestos más amplios, casi 9 de cada 10 abortos se realizó de manera segura.”⁷²

Al respecto, es fundamental señalar que todas las restricciones establecidas a la causal violación mediante esta ley hacen que en nuestro país solo sea accesible (y de forma limitada) la causal salud, haciendo que las mujeres y otras personas gestantes estén expuestas a una mayor inseguridad cuando deciden abortar aún si el embarazo es producto de violación. Este hecho que genera riesgo vital, y que además contribuye a reproducir las condiciones existentes cuando el aborto por violación era penalizado (falta de acceso a servicios de salud, falta de reconocimiento del derecho a decidir de las mujeres y criminalización) requiere de medidas urgentes para evitar que se consumen daños más graves en la salud y vida de las sobrevivientes de violencia sexual.

Al respecto, la Organización mundial de la salud también ha reconocido que:

⁷¹ Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y acumulados.

⁷² Al respecto, véase: Organización Mundial de la Salud (2017). En todo el mundo se producen aproximadamente 25 millones de abortos peligrosos al año, 2017. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/28-09-2017-worldwide-an-estimated-25-million-unsafe-abortion-occur-each-year> (última visita: 29 de octubre de 2020).

En países donde el aborto inducido está muy restringido por ley o no está disponible debido a otras barreras, el aborto seguro a menudo se ha convertido en el privilegio de los ricos, mientras que las mujeres pobres no tienen más remedio que recurrir a los servicios de proveedores no calificados en entornos inseguros o inducir el aborto. Ellas mismas a menudo utilizan métodos inseguros, lo que lleva a muertes y morbilidades que se convierten en la responsabilidad social y financiera del sistema de salud pública, y la negación de los derechos humanos de las mujeres. El estatus legal del aborto no tiene ningún efecto sobre la probabilidad de que una mujer busque un aborto inducido, pero afecta dramáticamente su acceso al aborto seguro⁷³. La proporción de abortos que son inseguros también es significativamente mayor en países con leyes de aborto altamente restrictivas que en aquellos con leyes menos restrictivas⁷⁴.

Siendo reiterativa la evidencia existente a nivel mundial de que las leyes restrictivas de aborto ponen en riesgo la vida, salud, integridad y otros derechos de las mujeres y otras personas gestantes, no cabe duda de que existe una situación grave y que en caso de no ser atendida urgentemente generará daños inminentes a los derechos humanos de mujeres, niñas y otras personas gestantes y responsabilidad estatal. El Estado desde todas sus funciones debe tener en cuenta las graves implicaciones y riesgos de esta ley y tiene el deber de actuar para proteger a las mujeres, de acuerdo a sus obligaciones constitucionales y convencionales, aplicando incluso el principio de precaución para evitar potenciales daños. Siendo la suspensión de la norma demandada una medida indispensable e impostergable para evitar graves vulneraciones a los derechos humanos de las mujeres y otras personas gestantes víctimas y sobrevivientes de violación con embarazos forzados.

6.3. Sobre los derechos amenazados y daños graves que se podrían consumir

i. Sobre los daños que podrían consumarse en niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes que tienen múltiples condiciones de vulnerabilidad

Igualmente, como lo ha reconocido la OMS, la existencia de leyes restrictivas como la demandada genera desigualdad y discriminación en el acceso a servicios de salud, afectando de forma desproporcionada a mujeres empobrecidas, de zonas rurales y remotas. Estas leyes reproducen las graves vulneraciones ya reconocidas por la corte constitucional en su sentencia 34-19- IN/21 y acumulados, al permitir que se generen condiciones diferenciadas y discriminatorias de acceso a servicios de salud que suponen un límite mayor de acceso al derecho por parte de las víctimas de violencia sexual con mayores condiciones de vulnerabilidad, lo que hace de ésta una distinción constitucionalmente inválida, desconociendo lo ya establecido por la corte, es decir que todas las mujeres víctimas de violación requieren la misma protección prioritaria, especializada y reforzada, sin que esto implique que no sean necesarios mecanismos diferenciados e interseccionales de protección según condición y necesidades para garantizar las mismas condiciones de acceso de todas las mujeres y otras personas gestantes. Esto nos permite señalar que los graves e inminentes daños que generará esta ley tendrán un impacto diferenciado en la población, que requiere de mecanismos que le garanticen un reforzamiento de la protección, por lo cual, para evitarlos,

⁷³ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

⁷⁴ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

prevenirlos o disminuirlos es urgente que la corte suspenda de manera inmediata la aplicación de la norma demandada.

El análisis general de la ley nos permite afirmar también, que la misma, someterá a mujeres y otras personas gestantes a procedimientos **obligatorios, que no son razonables ni accesibles tanto para interrumpir, como para continuar su embarazo**. Especialmente si son niñas y adolescentes menores de edad, o tienen alguna discapacidad. Esto genera un situación grave y urgente, y un alto riesgo de daño irreparable en contra de este grupo, que son en términos demográficos, la mayoría de mujeres y otras personas gestantes víctimas de violación. Ellas, al ser obligadas a un aborto o parto, en condiciones poco razonables, serían sometidas a tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

El obligar a una mujer u otras personas gestantes a una maternidad constituye un daño irreparable en sus vidas, pues como ya lo dijo la Corte constitucional en su sentencia 34-19-IN/21 y acumulados:

135. (...) la maternidad forzada de víctimas de violación atenta, entre otros, contra (i) la integridad física, pues menoscaba la libre disposición y goce de su cuerpo y puede ocasionar alteraciones orgánicas de carácter permanente y semipermanente. Asimismo, genera una doble victimización y afecta su derecho a la autonomía y control de su cuerpo y su vida; (ii) la integridad psíquica, pues genera severos traumas y problemas de salud mental que pueden perdurar a lo largo de la vida de las niñas, adolescentes y mujeres; (iii) la integridad moral pues provoca un rechazo social y familiar hacia ellas, afecta su autoestima y genera sentimientos de vergüenza y humillación; y, (iv) la integridad sexual limitando su autonomía y control de su sexualidad y reproducción.

138. En este sentido, la maternidad forzada en casos de violación anula también el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la autonomía reproductiva de las mujeres, quienes son despojadas completamente del control de su sexualidad y reproducción. Es decir, se les priva de libertad para ejercer su sexualidad de manera saludable, sin ningún tipo de abuso, coerción, violencia o discriminación, así como de la capacidad para decidir si tener o no hijos, la cantidad y el espaciamiento entre ellos, el tipo de familia que quieren formar, a acceder a información y planificación para hacerlo acorde a su voluntad.

En cuanto a la urgencia, es indispensable enfatizar que los riesgos de vulneraciones masivas de derechos humanos no solo que son altos, sino que podrían producirse de forma inmediata. Esto pues el embarazo es un proceso que biológicamente tiene una temporalidad limitada, 41 semanas aproximadamente. Esta urgencia y gravedad de la situación, se profundiza si consideramos el impacto que esta ley tendrá para las mujeres y otras personas gestantes como grupo social, en términos cuantitativos. Ello, pues en Ecuador el peligro que corren las mujeres de vivir violencia sexual es alto: de acuerdo a estadísticas el 32,5% de mujeres encuestadas ha vivido algún tipo de violencia sexual durante su vida, y la posibilidad de quedar embarazadas como consecuencia de la misma también es de aproximadamente 30%. Siendo este un potencial riesgo para 1 de cada 10 mujeres aproximadamente.

Estos riesgos cuantitativamente hablando son mayores en caso de niñas, adolescentes, y mujeres u otras personas con discapacidad pues ellas son las principales víctimas de delitos sexuales y, de acuerdo a las estadísticas, en la mayoría de sus casos (el 95% del total) los principales perpetradores son personas de su entorno cercano. Este hecho aumenta la probabilidad de que las mismas tengan un embarazo no deseado producto de violación, pues la violencia en estos contextos tiende a ser permanente y constante.

Así mismo, estos impactos se ven potenciados por la condición etaria y también por las características personales que ostentan las niñas, adolescentes, mujeres con discapacidad o que acrediten tener una o más condiciones de vulnerabilidad. Así ellas podrían estar expuestas a un aumento de los sufrimientos intensos generados por la violencia sexual, pudiendo éstos últimos alcanzar el umbral de tortura, trato cruel inhumano y degradante.

Si además, consideramos que de acuerdo a la OMS, para que una legislación de aborto garantice derechos humanos es fundamental que la misma: 1. esté basada en evidencia, sea científica y médicamente apropiada y esté actualizada⁷⁵; 2. se realice tomando en cuenta todas las medidas necesarias para ser compatible con la integridad y autonomía de la mujer⁷⁶; 3. Sea accesible (oportuna, asequible, accesible geográficamente y brindada en un entorno donde las habilidades y los recursos sean apropiados para las necesidades médicas) ; 4. aceptable (incorporando las preferencias y valores de los usuarios individuales del servicio y las culturas de sus comunidades)⁷⁷; 5. equitativa es decir que no varíe según las características personales de la persona que busca atención, como su género, raza, etnia, estatus socioeconómico, educación, si viven con una discapacidad, o según su ubicación geográfica dentro de un país⁷⁸; y, 6. de calidad es decir que se brinde de manera segura y minimice los riesgos y daños a los usuarios del servicio⁷⁹. Es claro que la ley demandada no se corresponde con estos estándares y por esta razón genera un contexto de riesgo inminente de vulneración de derechos humanos, que hace urgente su suspensión.

ii. Análisis de cómo determinados artículos de la ley demandada, podrían producir vulneraciones y restricciones a la garantía de los derechos humanos de las mujeres y otras personas gestantes víctimas de violación que deseen acceder a la interrupción voluntaria del embarazo

Sin perjuicio de esto que ha sido mencionado, en términos de argumentar la gravedad, la urgencia de la situación y los daños irreparables concretos que se podrían consumir con la aplicación de la ley, corresponde abordar estos elementos con base a la identificación de artículos centrales y otros que por conexidad se entenderían también implicados, y podrían conllevar a que se consumen graves vulneraciones en la integridad, autonomía, igualdad, vida y salud de las sobrevivientes de violación que desearan acceder a la interrupción voluntaria del embarazo, poniendo en riesgo su dignidad humana.

Esto pues, la *Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación expedida*, incurre en varios vicios de fondo, que en resumen podrían resumirse en lo siguiente: a. impone requisitos que no son razonables a las mujeres y personas gestantes que desean interrumpir su embarazo legalmente por ser éste producto de violación; b. establece plazos y requisitos que desvanecen la posibilidad de acceder de forma realista al sistema de salud; c. genera obstáculos dentro del sistema de salud, al reconocer a las instituciones un derecho humano como la

⁷⁵ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

⁷⁶ Observaciones finales del Comité DESC sobre Ecuador, Doc. de la ONU E/C.12/EQU/CO/4 (2019), párr. 52.

⁷⁷ Observaciones finales del Comité DESC sobre Ecuador, Doc. de la ONU E/C.12/EQU/CO/4 (2019), párr. 52.

⁷⁸ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

⁷⁹ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

objección de conciencia; d. promueve que las mujeres y personas gestantes que han abortado sean criminalizadas, por las denuncias que puedan ser presentadas en su contra por el personal médico y e. Limita el alcance convencional reconocido al consentimiento informado generando condiciones de imposición de prácticas de salud como abortos o partos forzados.

En las próximas secciones analizaremos la urgencia de la situación y los daños irreparables concretos que se podrían consumir a partir del análisis de los artículos que contienen los vicios de fondo anteriormente mencionados.

a. Respecto a las potenciales vulneraciones a los derechos de las sobrevivientes, que podrían derivar del artículo 18 (referente al plazo)

El Artículo 18 de la ley demandada establece de forma literal:

Artículo 18.- Plazo. - A efectos de garantizar el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo por violación, salvo el caso de las personas con discapacidad mental, el plazo para realizarlo será hasta las 12 semanas de gestación.

Debido a la condición especial de personas con discapacidad mental víctimas de violación, se observará y cumplirán las mejores prácticas médicas.

Las semanas de gestación serán única y exclusivamente verificadas por el profesional de la salud luego de los exámenes correspondientes. En caso de encontrarse dentro de las semanas autorizadas y de cumplirse con los requisitos previstos en el artículo 20 de esta ley, se procederá a la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo por la violación.

Como parte de la argumentación en esta sección se tendrá como base la información de primera mano obtenida por Surkuna y por la cual se puede apreciar cómo los artículos de la ley se traducen en obstáculos concretos al momento de acceder al sistema de salud por parte de las sobrevivientes de violación y por tanto en condiciones que propician que el aborto consentido en casos de violación siga realizándose mayoritariamente en la clandestinidad con todas las consecuencias graves que la Corte reconoció que tenía esto en la vida, salud e integridad de las mujeres, argumento que fue uno de los fundamentales para declarar no proporcional, no idónea e innecesaria la penalización del aborto por violación.

La urgencia de la situación queda determinada también por medio de la información aportada, que evidencia que el riesgo o amenaza es inminente⁸⁰ y puede materializarse de manera inmediata, siendo urgente una acción preventiva o tutelar que evite esta amenaza.

De acuerdo a la evidencia que se ha registrado en este año de implementación de la Sentencia 34-19-IN/21 y acumulados y que corresponde al periodo 29 de abril de 2021 al 28 de abril de 2022, respecto al universo de las mujeres, adolescentes y niñas acompañadas que SURKUNA acompañó para que pudieran acceder a un aborto legal por la causal violación, se puede apreciar lo siguiente:

⁸⁰ La definición de este concepto, se refiere a “Que amenaza o está para suceder prontamente”.

Desde el 29 de abril de 2021 hasta el 28 de abril de 2022, Surkuna acompañó a 28 niñas, adolescentes y mujeres sobrevivientes de violación en la solicitud de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo por violación o IVE⁸¹. De estas, 22 (78.6%) accedieron a la interrupción voluntaria del embarazo por violación, 5 (17.9%) desistieron de la IVE y en 1 caso (3.6%) se descartó el posible embarazo. El 67.9% de las solicitudes de interrupción voluntaria del embarazo por violación, corresponde a casos de niñas y adolescentes. Al respecto, de las 28 sobrevivientes que solicitaron acompañamiento para la interrupción voluntaria del embarazo por violación, 1 era menor de 10 años (3.6%), 14 tenían entre 11 a 14 años de edad (50%), 4 tenían entre 15 a 18 años (14.3%), 4 tenían entre 19 a 24 años (14.3%), 4 tenían entre 25 a 30 años (14.3%), 1 tenía entre 36 a 40 años (3.6%). En cuanto a pertenencia a pueblos y comunidades indígenas el hemos acompañado a 5 mujeres (22.72%) con esta característica.

En cuanto al perfil de la mayoría de estas mujeres, los altos niveles de empobrecimiento, pertenencia a pueblos y comunidades indígenas, la adscripción a una orientación sexual no hegemónica, la situación de migración, la residencia en lugares rurales o remotos y desprotección, harían que la gran parte de ellas directamente quede fuera del ámbito de protección de la *Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación*. Como se demostrará a continuación, esta información es especialmente trascendente para fundamentar objetivamente la solicitud de medidas cautelares que se plantea en esta demanda⁸².

En lo que respecta a las semanas de gestación que poseían la mayoría de las solicitantes cuando accedieron al sistema público o privado, requiriendo la interrupción voluntaria del embarazo, se tiene que el 63.6% de ellas, se encontraban en el segundo trimestre. De manera específica, de las 22 sobrevivientes que interrumpieron su embarazo por violación, 5 lo hicieron en el primer trimestre (22.7%); 14 lo hicieron

⁸¹ Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos “Surkuna”. *Casos acompañados para la Interrupción Voluntaria del Embarazo por Violación en Ecuador*. Disponible en: <https://surkuna.org/wp-content/uploads/2022/04/Reporte-Casos-acompanados-para-la-Interrupcion-Voluntaria-del-Embarazo-por-Violacion-en-Ecuador-2022.pdf>

⁸² Con fecha 22 de noviembre de 2021, el Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos Surkuna, presentó una acción de acceso a la información pública, en contra de la Ministra de Salud Pública, como resultado del retardo injustificado y de la negativa de entregar la información con carácter público que había sido solicitada a dicha institución, meses atrás. Al respecto, como parte de la información requerida, constaba la siguiente: 3. *Número de abortos terapéuticos registrados según causales de aborto no punible, desagregados por edad de la mujer, por pertenencia a pueblos y nacionalidades, por provincia y por territorio, que correspondan al periodo del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020 y del 01 de enero al 30 de junio de 2021*. 4. *Número de abortos por violación registrados desde la vigencia de la sentencia 34-19-IN y acumulados de la Corte Constitucional, de 28 de abril de 2021, desagregados por edad de la mujer, por pertenencia a pueblos y nacionalidades, por provincia y por territorio*. La acción de acceso a la información pública presentada por Surkuna fue aceptada mediante Sentencia de fecha 04 de diciembre de 2021, dictada por el juez Gonzalo Ubaldo Santillán Mancero. El juez de la causa ordenó al MSP cumplir con la entrega de la información solicitada en el término de 15 días contados desde la fecha que se dictó la sentencia oral. A la fecha en que fue entregada la información solicitada al MSP, sobre el punto 3, se reportó que existieron: 46 atenciones por consulta primera de aborto médico CIE-10 (O04) en establecimientos de salud del MSP; 127 atenciones por consulta primera de “Otro aborto” CIE-10 (O05) en establecimientos de salud del MSP; 360 atenciones por consulta primera de aborto no especificado CIE-10 (O06) en establecimientos de salud del MSP. En lo que concierne al punto 4, se registraron 18 abortos por causal violación dentro del período de tiempo comprendido entre el 06/02/21 y el 14/10/21.

en el segundo trimestre de embarazo (esto representa el 63.6%); y, 3 lo hicieron en el tercer trimestre (13.6%).

Con base en la información documentada por SURKUNA se debe considerar que, **a penas 5** de las 28 solicitantes se encontraban en la semana 12, cuando requirieron la interrupción de su embarazo por ser éste producto de violación, **mientras que 16 solicitantes tenían una edad gestacional superior a las doce semanas**. La Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo por Violación, que entró en vigencia por Ministerio de la Ley, al imponer este plazo poco razonable genera el riesgo de que la mayoría de mujeres y niñas no puedan acceder a la práctica. Esto tiene un impacto desproporcionado de acuerdo a la edad de las sobrevivientes de violencia sexual, siendo que de acuerdo a las cifras de los acompañamientos realizados por Surkuna, el 93,3% de las niñas y adolescentes quedarían fuera del acceso a la causa de los plazos y el 42,8% de mujeres mayores de 18 años tampoco podría acceder (ver el cuadro Nro. 1). En el caso de pertenencia pueblos o comunidades indígenas, el 100% de mujeres acompañadas por nuestra organización no podría acceder a un aborto por violación en estos plazos.

El 40.9% de sobrevivientes que tenían entre 10 y 14 años de edad accedieron a la IVE por violación, en el segundo trimestre de gestación.

Edades	12 semanas	13 a 24 semanas	25 semanas en adelante
Menor de 10 años		1	
De 10 a 14 años	1	9	1
De 15 a 18 años		3	
De 19 a 24 años	2	1	
De 25 a 30 años	1	2	
De 36 a 40 años	1		

Cuadro Nro. 1. Edades de las sobrevivientes de violencia sexual que accedieron a la interrupción voluntaria del embarazo por violación y tiempo de gestación al momento de realizarse el procedimiento

Con base en esta información, y en el análisis que surge de ella, se infiere directamente que la *Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación* **podría dejar fuera del acceso a servicios legales de salud a la mayoría de mujeres y otras personas gestantes víctimas de violación que soliciten la interrupción de su embarazo**, reproduciendo en el sistema de salud condiciones similares a las existentes con la penalización del aborto consentido por violación, como falta de acceso al procedimiento de forma legal o falta de confianza en el sistema de salud para asistir a tratarse complicaciones por miedo a ser denunciadas por aborto consentido. Estos son algunos de los aspectos que la Corte Constitucional consideró esencial en su sentencia 034-19-IN/21 y acumulados para fundamentar su decisión de despenalizar el aborto por causal violación, pues reconoció que los mismos implicaban graves vulneraciones a los derechos humanos⁸³.

⁸³ La Corte había reconocido en su sentencia: "(...) dadas las graves implicaciones que esta Corte ha evidenciado que existen ante un embarazo producto de una violación, la imposición de una sanción penal no evita que las mujeres violadas incurran en la conducta que se pretende impedir. (...) Al contrario, la medida promueve que la conducta se

En este sentido, es irónico ver como una sentencia que la Corte dictó con el objetivo de garantizar los derechos de las niñas, mujeres, adolescentes y otras personas gestantes víctimas y sobrevivientes de violación, en base a un uso abusivo de la potestad de veto y a una vulneración del proceso de formulación de leyes, se transforma en un instrumento para restringir estos derechos y reproducir condiciones que forzarían a las mujeres a la clandestinidad, a arriesgar su vida y salud en procedimientos inseguros o a la maternidad forzada. Es en estos hechos que se evidencia la gravedad, urgencia y el potencial daño de la ley demandada.

El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ha reconocido que la imposición de límites temporales para acceder al servicio de aborto, a mujeres en situaciones de extrema vulnerabilidad, equivale a **tortura y malos tratos**⁸⁴. La documentación de prácticas de tortura y malos tratos, en el ámbito de los derechos reproductivos, en contextos de atención a la salud, confirma que a menudo las mujeres pueden ser sometidas a humillaciones y dilaciones en los procedimientos. Esto como consecuencia, se traduce en enormes sufrimientos físicos y emocionales⁸⁵.

En el caso bajo análisis, esto configura una situación de **extrema gravedad** pues al imponerse plazos, se estaría vulnerando la prohibición de la tortura que es una prohibición justamente que por su importancia pertenece al *ius cogens*. Asimismo, la Organización Mundial de Salud ha reconocido que los límites de edad gestacional nunca están basados en evidencia, y que por tanto la restricción del acceso a un aborto legal por cualquier método, implica una violación del derecho internacional de los derechos humanos.⁸⁶ Estableciendo además que:

Los límites de edad gestacional se especifican comúnmente en las leyes y políticas de aborto tanto liberales como restrictivas. Estos límites, impuestos a través de la ley formal, la política institucional o la práctica personal de los trabajadores de la salud individuales, restringen cuándo se puede acceder al aborto legal por referencia a la edad gestacional de un embarazo, sin ningún criterio científico pues si bien los métodos de aborto pueden variar según la edad gestacional (consulte el Capítulo 3, sección 3.4), el embarazo se puede interrumpir de manera segura independientemente de la edad gestacional⁸⁷.

La atención del aborto abarca el manejo de diversas condiciones clínicas, incluido el aborto

realice por parte de muchas mujeres en la clandestinidad y con procedimientos de alto riesgo que ponen en peligro su salud y su vida. Además, impide que ante situaciones de emergencia acudan a hospitales o centros de salud por temor a ser denunciadas. Según datos de la Organización Mundial de la Salud, en los países en desarrollo cada año hay alrededor de 7 millones de mujeres que son hospitalizadas como consecuencia de una interrupción voluntaria del embarazo realizada sin condiciones de seguridad. Asimismo, 3 de cada 4 abortos realizados en América Latina fueron realizados de forma insegura, lo que expone a las mujeres a la afectación grave de su salud e incluso a la muerte. Conforme al Ministerio de Salud Pública, un 15.6% del total de muertes maternas en Ecuador corresponden a abortos realizados de forma clandestina". Fuente: Sentencia Nro. 034-19-IN/21 y acumulados. párr. 144

⁸⁴ Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Informe A/HRC/22/53. 2013. párr. 50.

⁸⁵ Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Informe A/HRC/22/53. 2013. párr. 49-50

⁸⁶ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

⁸⁷ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

espontáneo e inducido (tanto de embarazos no viables como viables), la muerte fetal intrauterina, y también la atención posterior al aborto, incluido el manejo del aborto incompleto⁸⁸.

Así mismo con el objetivo de dar cuenta de los graves impactos y daños que produce en la salud, integridad y vida de las mujeres y en la salud pública la imposición de límites gestacionales, la OMS ha identificado varios hallazgos. A continuación, se citan los más relevantes:

- Para identificar los impactos de los límites de edad gestacional en las personas que buscan abortos y los trabajadores de la salud, se realizó una revisión sistemática de los estudios publicados entre 2010 y 2020, identificando 21 estudios realizados en Australia, Bélgica, Nepal, México, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos de América (EE.UU). Un resumen de la evidencia de estos estudios se presenta en el Material complementario 1, Marco EtD para límites de edad gestacional. **La evidencia revisada demostró que, solo o en combinación con otros requisitos regulatorios, incluidos los enfoques basados en motivos, la edad gestacional limita el acceso tardío al aborto, especialmente entre las mujeres que buscan abortos en edades gestacionales más avanzadas, las mujeres cercanas al límite de edad gestacional y las que viven en áreas con acceso limitado a las clínicas. Se ha encontrado que los límites de edad gestacional están asociados con mayores tasas de mortalidad materna y malos resultados de salud⁸⁹.**
- Los estudios también mostraron que **cuando las mujeres solicitaron un aborto y se les negó la atención debido a la edad gestacional, esto puede resultar en la continuación no deseada del embarazo, especialmente entre las mujeres con deficiencias cognitivas o aquellas que se presentaron a las 20 semanas de gestación o más tarde. Este resultado puede verse como incompatible con el requisito del derecho internacional de los derechos humanos de permitir el aborto cuando llevar a término un embarazo causaría a la mujer un dolor o sufrimiento considerable, independientemente de la viabilidad del embarazo⁹⁰.**
- La evidencia de estos estudios mostró que **las mujeres con deficiencias cognitivas, las adolescentes, las mujeres más jóvenes, las mujeres que viven más lejos de las clínicas, las mujeres que necesitan viajar para abortar, las mujeres con un nivel educativo más bajo, las mujeres que enfrentan dificultades financieras y las mujeres desempleadas se vieron afectadas de manera desproporcionada por los límites de edad gestacional.**
- La regulación legal que limita la disponibilidad del aborto por edad gestacional puede requerir o resultar en el uso de ultrasonidos para verificar la edad gestacional antes del aborto, aunque esto no es necesario desde una perspectiva clínica. **La eliminación de los límites legales de edad gestacional para el acceso al aborto (consulte la Recomendación 3) debería dar como resultado que se eviten los ultrasonidos previos al aborto innecesarios y aumentar la disponibilidad del aborto en entornos donde el ultrasonido es de difícil acceso.⁹¹ (Énfasis añadido)**

⁸⁸ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

⁸⁹ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

⁹⁰ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

⁹¹ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

Estos resultados, nos permiten mostrar la grave realidad generada por la imposición de plazos y edades gestacionales poco razonables, que además no están basados en criterios científicos y técnicos. Ello conduce también a confirmar que la imposición de estos plazos, genera **un impacto desproporcionado en ciertos grupos de mujeres⁹² (las más vulnerables) lo cual constituye un incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar la no discriminación y la igualdad en la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva⁹³.**

De acuerdo al análisis de expertos y expertas, los riesgos potenciales de un aborto en la clandestinidad aumentan de forma exponencial mientras aumenta el tiempo de embarazo. Para las expertas colombianas María Paula Houghton, Laura Gil y Ana Cristina González Vélez, aunque las interrupciones tardías del embarazo son una minoría respecto a las del primer trimestre, representan una carga desproporcionada de morbilidad y mortalidad maternas cuando se realizan en condiciones inseguras; es decir, en contextos con leyes restrictivas o en los que las barreras impiden el acceso oportuno y seguro. Ellas afirman que la interrupción del embarazo de forma segura después del primer trimestre es un procedimiento con menores riesgos para la mujer que la continuación del embarazo hasta el término. De ahí que existe un grave riesgo de que la imposición de plazos, conlleve a abortos más riesgosos e inseguros, y ello incremente la morbilidad y mortalidad evitable y prevenible en mujeres.

Finalmente, en esta breve revisión no podemos dejar de mencionar que la negación de servicios de salud para la realización de un aborto, entre otras causas por la imposición de límites gestaciones, afecta gravemente a la salud mental de mujeres y otras personas gestantes. Esto pues la necesidad de recurrir a servicios de salud ilegales y la intensa estigmatización del procedimiento del aborto y de las mujeres que se someten a él pueden tener efectos perniciosos para la salud mental de la mujer⁹⁴. Tanto es así, que la misma OMS ha reconocido que la presión acumulada y el estigma asociado al aborto han llegado a empujar a algunas mujeres al suicidio⁹⁵.

Es claro entonces el daño inminente que un artículo de la ley puede causar en la integridad, vida, salud de las mujeres. Sin perjuicio de lo anterior, y por cuanto, es importante entender que una lectura sistémica, obliga a que el artículo 18 (referente a los plazos) se entienda conjuntamente con el resto de disposiciones, en el siguiente apartado, se analizarán los riesgos y vulneraciones a los derechos humanos que podrían derivar de los artículos que se refieren a los requisitos que deben cumplirse para acceder al aborto por causal violación (Arts. 19 y 20).

b. Respecto a las potenciales vulneraciones a los derechos de las sobrevivientes que podrían derivar del artículo 19 (referente a los requisitos) de la ley demandada

El artículo 19 de la ley demandada, tiene relación con los requisitos y textualmente plantea:

⁹² Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

⁹³ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

⁹⁴ *Ibidem*, párrafo 36.

⁹⁵ *Ibidem*, párrafo 36.

Artículo 19.- Requisitos.– Se permitirá la práctica del aborto consentido en caso de violación, únicamente si se cumple uno de los siguientes requisitos:

a) Que la víctima o cualquier persona que conociere del hecho hubiere presentado la correspondiente denuncia para la investigación y sanción del delito de violación y otros delitos conexos, salvo en caso de mujeres con discapacidad mental.

b) Que se hubiere suscrito por parte de la víctima, una declaración juramentada. En el caso de menores de edad, la declaración podrá suscribirla su representante legal o quien ejerza su rol de cuidado, salvo que fuere identificado como agresor por parte de la solicitante.

c) Que se practique examen de salud por parte del médico tratante o el médico legista, según sea el caso, en el cual, bajo juramento, se certifique que la solicitante presenta serios indicios de haber sido víctima de violación.

En todos los casos se requerirá la suscripción del consentimiento informado por parte de la víctima o de su representante legal.

Previo a la ejecución del procedimiento deberán practicarse los exámenes y profilaxis referidos en esta Ley. Se deberá preservar posibles pruebas, evidencias, o indicios sobre la existencia de violación para la correspondiente investigación y sanción del delito.

En lo concerniente a los **requisitos establecidos en la ley (una denuncia, una declaración juramentada, un examen médico que además cuente con el juramento por parte del médico, de que la solicitante fue víctima de violación)** debe tenerse en mente que el peligro de que las mujeres y personas gestantes no puedan cumplir con ellos, deriva directamente, de que ninguno de estos requisitos es razonable teniendo en cuenta las circunstancias que generalmente presentan las víctimas y también considerando las limitaciones que cada uno de estos requisitos entraña.

i. Sobre las graves restricciones que se imponen a las víctimas a partir del requisito de la denuncia

Respecto de la denuncia, hoy por hoy la fragmentación del sistema judicial⁹⁶, y el escaso esfuerzo por reforzar la accesibilidad física y garantizar la disponibilidad de servicios de justicia adaptados a las necesidades de las víctimas, dificultan que las víctimas de violación puedan denunciar el cometimiento de este delito.⁹⁷ La estigmatización, la falta de condiciones de privacidad en las fiscalías, tampoco contribuyen a este aspecto.⁹⁸ Al respecto, en lo referente a Fiscalías especializadas en Violencia de Género, Surkuna

⁹⁶ Picasso, Nora. 2018. “El requisito de denuncia para acceder al aborto. Una carga desproporcionada para las mujeres.” En: *El aborto en el derecho transnacional. Casos y controversias*. Rebecca J. Cook, Joanna N. Erdman, Bernard M. Dickens, eds. México: FCE, CIDE. Pp. 225-241

⁹⁷ Jiménez, Tatiana. 2021. “La culpa no era mía. Obstáculos en el acceso a justicia de las sobrevivientes de violación en Ecuador”. Surkuna – Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos. pp. 28

⁹⁸ Surkuna desarrolló en el año 2021 la “Encuesta Virtual Obstáculos en el Acceso a Justicia de Sobrevivientes de Violación en el Ecuador” para documentar e identificar casos en donde los servidores de justicia revictimizaron o incurrieron en maltrato institucional en perjuicio de las víctimas de violación que habían acudido a la Fiscalía en búsqueda de justicia. De los datos recabados, existe poca sensibilización entre los funcionarios que reciben las denuncias, y con frecuencia esto se traduce en que vanalizan los hechos, presionan a las víctimas para que se apuren a rendir sus testimonios, reciben los hechos en condiciones en donde no se asegura privacidad o un trato digno a las víctimas. Ver: Testimonios de sobrevivientes de violación y acompañantes sobre la atención de los operadores de justicia para interponer una denuncia. Fuente: Jiménez, Tatiana. 2021. “La culpa no era mía. Obstáculos en el

ha documentado que existen apenas 86 de estas fiscalías operando a nivel nacional. Junto a ello, se ha señalado que:

El número de Fiscalías especializadas es insuficiente para atender a las víctimas y sobrevivientes de violencia. Las cifras de casos registrados supera ampliamente la inversión realizada en operadores disponibles. Este déficit se traduce en una sobrecarga de procesos. De acuerdo al dato que presenta Surkuna et al. (2019) existirían cerca de 5.000 expedientes a cargo de cada fiscal. Además, esto no garantiza condiciones mínimas de atención, pues las Fiscalías y las instancias judiciales se concentran en ciertas provincias y cantones, lo que significa una ausencia de institucionalidad en territorio y que se agrava con la precariedad de los servicios y falta de recursos básicos de operación.⁹⁹

De acuerdo a la investigación antes referida, uno de los principales cuellos de botella que impide a las víctimas acceder a la justicia, es que dentro de las Fiscalías Especializadas en Violencias de Género, “... *no hay suficiente personal y el número de Fiscalías son insuficientes para atender a víctimas y sobrevivientes de violación*”.¹⁰⁰ Sobre este punto, de acuerdo a lo referido por las propias autoridades de la Fiscalía General del Estado en una intervención pública, Ecuador tiene una brecha de 500 fiscales a nivel nacional, y a penas cuenta con una tasa de 4.83 fiscales por cada 100.000 habitantes, cuando la tasa estándar en Latinoamérica es de 8 fiscales por esta cantidad de habitantes¹⁰¹.

En esta misma línea, como parte de la investigación desarrollada por Surkuna, en lo que atañe a los obstáculos que más a menudo enfrentan las víctimas de violación para presentar una denuncia se ha identificado lo siguiente:

La Encuesta Virtual Obstáculos en el acceso a justicia de sobrevivientes de violación en el Ecuador, que recabó información a nivel nacional de sobrevivientes de violación y acompañantes (58 personas), detalla que para el 64% de las personas que completaron la Encuesta, es muy difícil denunciar debido a diferentes razones. Los principales obstáculos que han encontrado al momento de realizar una denuncia de violación, son de tipo institucional y cultural, y se relacionan con la falta de sensibilidad del personal en el manejo de temas como violencia sexual (43), desconfianza en el sistema judicial (42), estigmas sociales (36), piden exámenes médicos legales antes de la denuncia (24), así como también requisitos que no pueden completar al momento de la denuncia (22). Otros obstáculos que encontraron están relacionados con la subordinación socioeconómica (15), discriminación por motivos de nacionalidad u orientación

Igualmente, tanto la Corte IDH como expertos y expertas en materia de violencia sexual y acompañamiento a víctimas han establecido que la denuncia puede causar estigma a las víctimas lo cual puede disuadirlas de no realizarla, por lo que establecerla como requisito de acceso a un servicio de salud

acceso a justicia de las sobrevivientes de violación en Ecuador”. Surkuna – Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos. pp 24

⁹⁹ Jiménez, Tatiana. 2021. “La culpa no era mía. Obstáculos en el acceso a justicia de las sobrevivientes de violación en Ecuador”. Surkuna – Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos. pp. 28

¹⁰⁰ Jiménez, Tatiana. 2021. “La culpa no era mía. Obstáculos en el acceso a justicia de las sobrevivientes de violación en Ecuador”. Surkuna – Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos. pp. 28

¹⁰¹ Intervención del Dr. Wilson Toainga, en el foro “Diálogos de Sensibilización para la Construcción de la Planificación Prospectiva 2030 de la Función Judicial”. Lunes 16 de mayo de 2022.

es inadecuado y constituye una carga desproporcionada para ellas, que vulnera sus derechos y genera la posibilidad de un daño inminente tanto si deciden denunciar por la obligatoriedad, por el estigma o las situaciones de riesgo a las que pueden encontrarse expuestas¹⁰², como si deciden no hacerlo por la negación del acceso a un procedimiento de salud esencial. Al respecto, la Corte IDH, ha establecido que para generar servicios integrales para víctimas de violencia sexual, se debe tomar en cuenta que las agresiones sexuales corresponden a un tipo de delito que la víctima no suele denunciar, por el estigma que dicha denuncia conlleva usualmente¹⁰³. De ahí que existan medidas menos revictimizantes como la notificación, que se ha planteado como una alternativa menos revictimizante, y que contribuye a la misma finalidad de la denuncia: buscar la identificación del responsable y la correspondiente sanción.

También varias expertas en acompañamiento y trabajo con víctimas de violencia sexual, han establecido que este requisito: a) constituye una carga desproporcionada pues causa estrés físico y mental y una profunda angustia sobre las niñas y mujeres que han sido víctimas de estos actos¹⁰⁴; b) se constituye como una barrera de acceso a la IVE, para las mujeres y las niñas que se enfrentan a situaciones diferenciales de violencia y discriminación al interior de sus familias, comunidades u otros escenarios¹⁰⁵; c) obliga a niñas y adolescentes a realizar denuncias en condiciones violatorias de sus derechos, pues al ser el agresor un familiar o una persona cercana, las mujeres experimentan miedo a represalias, a ser culpabilizadas al interior de sus familias, o afectar las relaciones familiares, entre otros¹⁰⁶. Igualmente denunciar puede constituir una carga desproporcionada para mujeres y niñas, especialmente porque esto, no garantiza que el hecho violento sea castigado, el agresor sea detenido y, en este sentido, las mujeres quedan expuestas a retaliaciones y venganzas.¹⁰⁷

Al respecto, algunos datos de Colombia, que son útiles para demostrar como este tipo de requisito es vulneratorio de los derechos de las niñas, mujeres y otras personas gestantes víctimas y sobrevivientes de violencia sexual embarazadas que desean abortar, plantean:

De acuerdo a la Mesa por la Salud y la Vida, organización colombiana demandante de la inconstitucionalidad de la penalización del aborto consentido en el país vecino, quienes enfrentan más restricciones en el acceso al aborto legal por la existencia del requisito de denuncia son las niñas y adolescentes, pues la violencia que viven se da principalmente en el núcleo familiar y es perpetrada por personas cercanas **las mujeres con mayores vulnerabilidades socio económicas, como las mujeres campesinas**, quienes residen en lugares lejanos a las ciudades capitales donde se ubican las oficinas públicas, y quienes deben asumir gastos económicos extraordinarios para

¹⁰² Aclaramos que lo que referimos en este párrafo es que los riesgos de presentar una denuncia por violencia sexual se potencian cuando la víctima es obligada a hacerlo, pero no nos oponemos a que se identifiquen medidas más adecuadas que contribuyan a la sanción penal de los delitos sexuales.

¹⁰³ Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013 .

¹⁰⁴ Dublin Rape Crisis Centre (DRCC). Concerns about singling out victims of rape or incest as a special case for termination, 2017. pág. 6. Disponible en: https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/32/joint_committee_on_the_eighth_amendment_of_the_constitution/submissions/2017/2017-10-25_background-paper-ms-noeline-blackwell_en.pdf

¹⁰⁵ Ponencia de la Mesa por la Salud y la vida sobre barreras de acceso al aborto legal por violación.

¹⁰⁶ Comparecencia psicóloga Graciela Ramirez, en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado.

¹⁰⁷ Picasso Uvalle, Nora Estefania. (2018) El requisito de denuncia para acceder al aborto. Una carga desproporcionada para las mujeres. En: *El aborto en América Latina Estrategias jurídicas para luchar por su legalización y enfrentar las resistencias conservadoras*. Siglo Veintiuno Editores: Argentina. P 299.

acudir a estas entidades a realizar la denuncia¹⁰⁸; las **mujeres afro e indígenas** quienes se abstienen, a su vez, de presentar declaraciones o denuncias por motivos asociados al temor a ser estigmatizadas en su familia o comunidad, o por considerar que sacar a la luz estos actos vulnera el “honor” personal o el de sus parientes.¹⁰⁹

Esto demuestra que este requisito también tiene un impacto diferenciado en las afectaciones de derechos de las mujeres de acuerdo a sus condiciones y situaciones lo cual conlleva reproducir mayor desigualdad.

ii. Sobre las graves restricciones que se imponen a las víctimas a partir del requisito de la declaración jurada

En lo que atañe a la declaración jurada, en Ecuador existen únicamente 584 notarías, de las cuales la mayoría están situadas en cabeceras cantonales, estando distribuidas de la siguiente manera: 41 notarías Azuay, 14 Bolívar, 18 Cañar, 10 Carchi, 17 Cotopaxi, 23 Chimborazo, 30 El Oro, 14 Esmeraldas, 2 Galápagos, 119 Guayas, 6 Orellana, 17 Imbabura, 31 Loja, 25 Los Ríos, 46 Manabí, 9 Morona Santiago, 6 Napo, 5 Pastaza, 100 Pichincha, 8 Sucumbíos, 9 Santo Domingo, 6 Santa Elena, 18 Tungurahua, 10 Zamora Chinchipe¹¹⁰. La distribución geográfica de las notarías implica una fuerte restricción en el acceso a una declaración jurada, especialmente para mujeres rurales, en zonas remotas, empobrecidas. Hecho cuya gravedad se profundiza, si consideramos que si bien los notarios pueden dar fe pública de que una persona ha concurrido a su despacho para declarar sobre cualquier asunto, incluyendo el haber sido víctima del presunto cometimiento de un delito, el art. 18 de la ley en la materia (la Ley Notarial) no establece con claridad esta obligación, lo cual hace que exista discrecionalidad en los servicios notariales para recibir declaraciones juramentadas relacionadas con delitos penales. Esta situación seguramente generará mayores restricciones en el acceso a la declaración juramentada, que nuevamente afectarán de forma desproporcionada a mujeres que habitan en lugares remotos, rurales y con limitado acceso a los servicios notariales.

A esto se suma el hecho de que la declaración jurada en nuestro país, conlleva el pago aproximado de una tasa notarial de USD 20,00 más impuestos, lo cual es un costo privativo para la mayoría de las víctimas de violación, que hace que en la práctica este requisito sea inaccesible para mujeres empobrecidas, mujeres rurales, en zonas remotas, quienes además deberán cubrir costos de movilización e incluso hospedaje para acceder a estos servicios. En este sentido, este requisito genera fuertes diferencias, desigualdades y limitaciones, que vulneran el deber del estado de garantizar acceso a derechos y servicios con igualdad y no discriminación.

También, rendir una declaración juramentada puede ser altamente revictimizante para una mujer u otra persona gestante víctima de violación, incluso estándares internacionales recomiendan registrar el testimonio para evitar la necesidad de su repetición¹¹¹. Lo que es más, es indispensable para la

¹⁰⁸ Ponencia de la Mesa por la Salud y la vida sobre barreras de acceso al aborto legal por violación.

¹⁰⁹ Comparecencia de la abogada Lina María Espinosa, coordinadora legal de la organización Amazon Frontlines, en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado.

¹¹⁰ Consejo de la Judicatura, “Directorio notarial” disponible en: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/component/content/article/507.html>

¹¹¹ Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014.

salvaguarda de sus derechos que la persona que tome la declaración esté sensibilizada y sepa trabajar con víctimas; y es necesario que la declaración se realice en un ambiente cómodo y seguro, que le brinde privacidad y confianza¹¹². Una notaría no garantiza estas condiciones, por lo que el obligar a una víctima de violencia sexual a presentar una declaración jurada para acceder a un servicio de salud, puede generarle fuertes impactos en su integridad que profundicen el dolor y el impacto de la violencia sexual.

iii. **Sobre las graves restricciones que se imponen a las víctimas a partir del requisito del examen de salud realizado por un médico tratante o un médico legista**

En lo que concierne al tercer requisito planteado en la ley y por el cual las víctimas tendrían que practicarse un “(...) examen de salud por parte del médico tratante o el médico legista, según sea el caso, en el cual, bajo juramento, se certifique que la solicitante presenta serios indicios de haber sido víctima de violación”, no existen suficientes médicos legistas en nuestro país (a penas existen 74 médicos legistas a nivel nacional y la mayor parte de ellos están concentrados cabeceras cantonales)¹¹³, y por otro lado, los médicos tratantes no podrían arrogarse funciones que legamente no tienen y declarar bajo juramento que una mujer o persona gestante ha sido víctima de violación.

El déficit de médicos legistas a menudo se convierte en una barrera institucional, para que las víctimas puedan denunciar el cometimiento de un delito sexual. Igualmente se tiene que la falta de peritos especializados disponibles, ha significado que las víctimas y sobrevivientes de violación o sus familiares tengan que asumir los honorarios por la contratación de estos profesionales y ello opera como un desincentivo para colocar una denuncia¹¹⁴, y continuar con el trámite investigativo respectivo.

Este requisito también podría ser eventualmente peligroso, pues entraña una potencial discriminación al momento en su aplicación, producto de la cual muchas víctimas podrían no ser tratadas como tal, y podría no certificarse que, en su caso, fueron víctimas de violación. Al respecto, pueden existir casos en donde las víctimas hayan sido privadas de su capacidad de consentir por la administración de alcohol o estupefacientes, y no presenten señales evidentes de violencia (los agresores pueden crear entornos coercitivos para privar del consentimiento a sus víctimas).

Por otro lado, sería irreal que en todos los casos las víctimas conserven la evidencia o las señales físicas de la violación, y que semanas e incluso meses después de enterarse que están embarazadas puedan tener registros como laceraciones, moretones, desgarros, u otras marcas que puedan servir para indicar que fueron físicamente agredidas. Así también, no se puede exigir a las víctimas oponer resistencia y tener comportamientos heroicos cuando han sido víctimas de violación. Este tipo de exigencias contribuyen a que el personal de salud, tenga que enfocarse en este tipo de hallazgos físicos y en muchos casos, las víctimas por miedo a perder la vida, no opusieron resistencia. Así, este tipo de exámenes podría a la

¹¹² Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014.

¹¹³ Jiménez, Tatiana. 2021. “La culpa no era mía. Obstáculos en el acceso a justicia de las sobrevivientes de violación en Ecuador”. Surkuna – Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos. p. 34.

¹¹⁴ Jiménez, Tatiana. 2021. “La culpa no era mía. Obstáculos en el acceso a justicia de las sobrevivientes de violación en Ecuador”. Surkuna – Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos. p. 34.

postre conllevar a que los relatos y experiencias de muchas mujeres que han vivido violencia sexual sean descartados por no encontrarse en ellas marcas o evidencias físicas.

Sobre este punto, la Comisión Interamericana se ha pronunciado sobre la inconveniencia de exigir a las víctimas que presenten pruebas directas de que han sido víctimas de violación. Al respecto ha señalado:

La CIDH ha verificado la necesidad de considerar pruebas más allá de la constatación médica de lesiones físicas y la prueba testimonial para poder fundamentar casos de violencia contra las mujeres, sobre todo los casos de violencia sexual. Las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional se pronuncian sobre factores que pueden inhibir a una víctima de resistir físicamente una agresión sexual, aún cuando no ha consentido al acto, y cómo estos factores deben ser considerados en un proceso judicial. De acuerdo a las reglas, estos factores pueden incluir: "la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo" que hayan disminuido la capacidad de la víctima para dar un consentimiento "voluntario y libre". Igualmente, la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso de M.C. v. Bulgaria, aduce una serie de circunstancias que pueden inhibir la resistencia física de la víctima, incluyendo el ambiente de coerción creado por el agresor, lo cual se traduce en la inexistencia de prueba directa y testimonial de la agresión sexual. Por tanto, **informes médico-legales que se limitan a observaciones físicas, como la determinación de la integridad del himen de la víctima, son sólo una parte del conjunto de pruebas que deben ser evaluadas para esclarecer los hechos en un caso de violencia sexual.**¹¹⁵ (Énfasis añadido)

También la Corte IDH ha manifestado en varios precedentes que los Estados deben evitar en medida de lo posible que las víctimas de violencia sexual sean sometidas a más de una evaluación física, ya que podría ser revictimizante¹¹⁶; y que se debe determinar caso a caso la procedencia de un peritaje ginecológico, tomando en cuenta el tiempo transcurrido desde el momento en que se alega que ocurrió la violencia sexual¹¹⁷; deben además entender que la ausencia de señales físicas no implica que no se ha producido una violación sexual, ya que no todos los casos de violencia y/o violación sexual ocasionan lesiones físicas o enfermedades verificables a través de un examen médico¹¹⁸. Finalmente, la Corte IDH ha señalado que se deben observar que es un derecho de la víctima someterse o no un procedimiento tan invasivo y que su negación a hacerlo en ninguna circunstancia debe servir de excusa para desacreditarla y/o impedir una investigación¹¹⁹.

En este sentido, en lo concerniente a requisitos podemos afirmar que todos ellos vulneran gravemente los derechos de las víctimas de violencia sexual embarazadas que desean acceder a un aborto, y pueden constituirse como barreras de acceso a los servicios de salud. A la vez se ha demostrado que los requisitos pueden aumentar el sufrimiento de las víctimas de forma desproporcionada. En conclusión, su existencia

¹¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2007. Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. párr. 168

¹¹⁶ Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350. párr. 169.

¹¹⁷ Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350. párr. 169.

¹¹⁸ Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013.

¹¹⁹ Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350. párr. 169

en la ley refuerza nuestra tesis de que es indispensable prevenir daños inminentes y graves y que la suspensión de la norma demandada es una medida necesaria.

c. Respecto a las vulneraciones a los derechos de las sobrevivientes que podrían derivar de los artículos 21 y 22 (respecto al otorgamiento del consentimiento informado)

Los artículos 21 y 22 abordan los temas concernientes al consentimiento informado en salud para acceder a una interrupción legal del embarazo por violación. Textualmente el artículo 21 establece:

Artículo 21.- Del otorgamiento consentimiento informado.- Junto con el formulario, la víctima de violación que desee someterse al aborto consentido en caso de violación, deberá otorgar a través de un formato accesible, su consentimiento informado.

El consentimiento se entenderá informado siempre que se cumpla con lo establecido a continuación:

1. Antes de que la víctima pueda solicitar la práctica del aborto consentido en caso de violación, el médico cirujano tratante deberá realizar una ecografía para determinar la edad gestacional del nasciturus conforme a los parámetros médicos y embriológicos comúnmente aceptados. Se deberá informar a la solicitante de la edad gestacional del nasciturus y confirmarle la posibilidad de acceder a la práctica del aborto consentido en caso de violación, según lo establecido en la presente ley. La determinación de la edad gestacional deberá constar con detalle en la historia clínica de la víctima y el médico deberá consignar el parámetro clínico utilizado.

2. El personal del establecimiento de salud tratante a quien se le asigne la responsabilidad de la recepción y manejo de solicitudes del acceso al aborto consentido en caso de violación tendrá el deber de informar a la mujer el resultado de los exámenes y explicar de manera completa el estado de desarrollo del nasciturus en el vientre, los elementos y etapas del procedimiento del aborto consentido en caso de violación, sus riesgos y consecuencias posibles, incluyendo aquellas para embarazos futuros, así como información y acceso inmediato a los programas, asociaciones e instituciones, de carácter público o privado, cuyo objeto sea la asistencia a las víctimas de violación, la protección de la vida del nasciturus, la asistencia durante y después del embarazo, y/o la adopción. Además, se pondrá como primera opción el tratamiento que mejor resultados evidencia y que el médico sepa efectuar.

3. Una vez proporcionada la información que se ha detallado en los párrafos precedentes, la mujer podrá manifestar su voluntad de seguir adelante con la realización del aborto consentido en caso de violación, debiendo consignar su voluntad en el formulario de consentimiento informado que al efecto disponga el ente rector de la Salud Pública.

4. Además, la paciente deberá indicar a qué personas adicionales se les tendrá que informar acerca de su estado de salud, en caso de emergencia.

A efectos de no incorporar barreras legales o socioeconómicas a las víctimas, el formulario no tendrá costo alguno.

Corresponderá al establecimiento de salud tratante el agendar la realización del procedimiento.

Este consentimiento siempre se reducirá a escrito y deberá estar firmado o incorporar la huella digital de la persona que solicita el procedimiento.

En cuanto al numeral primero del Art. 20 que plantea que antes de que la víctima pueda solicitar la práctica de aborto consentido en caso de violación, el médico cirujano tratante deberá realizar una ecografía para determinar la edad gestacional de nasciturus conforme a los parámetros médicos y embriológicos comúnmente aceptados, el mismo a todas luces, este aspecto se contrapone con la realidad pues los médicos cirujanos no están facultados para realizar ecografías, si no los ecografistas. Es irreal pensar que las mujeres y personas gestantes víctimas de violación van a poder contar una ecografía, antes de realizarse un aborto pues en los establecimientos de salud, no podría asegurarse que existan las condiciones materiales ni el talento humano para llevar a cabo una ecografía.

La investigación desarrollada por Surkuna durante la pandemia y titulada “Monitoreo de políticas de salud reproductiva en el marco de respuesta al brote de COVID-19” ha planteado que existieron fuertes retrocesos en lo respecta al acceso a la atención por complicaciones obstétricas y abortos terapéuticos durante los primeros meses de la pandemia e inclusive luego de estos. Estos retrocesos todavía son patentes, debido al desmantelamiento del sector de la salud, y a los recortes de personal, así como a las reducciones en el presupuesto, que han tenido lugar en el ámbito de la salud. Por ejemplo, de la información documentada, en zonas rurales las dificultades para acceder a atención médica en estos casos fueron especialmente dramáticas en la pandemia. Igualmente, entre los hallazgos reportados se identificó por ejemplo que el aborto terapéutico experimentó un decremento del 68,79%; una circunstancia especialmente preocupante ya que la falta de atención en aborto terapéutico o la reducción de su oferta a las mujeres con afectaciones a la salud, puede derivar en un aumento de la mortalidad materna indirecta, es decir, la relacionada con enfermedades de la mujer embarazada, debido a la ausencia de opciones que podrían reducir los riesgos que el embarazo agrega a un estado de salud grave.¹²⁰ Solicitar ecografías a mujeres que ni siquiera pueden obtener citas para hacerse un control médico, y pensar que en su caso el sistema de salud va activarse de un modo eficaz y en tiempos record, es ilusorio, y no se conecta con la realidad. La pandemia expuso las grietas del sistema de salud, y generar requisitos onerosos en medio de un sistema que está gravemente desmantelado es vulnerable de derechos.

Lo que es más, esto podría revictimizar aún más a la mujer o persona gestante víctima de violación, y podría dilatar significativamente, que el procedimiento pueda llevarse a cabo o incluso hacerlo imposible. Sobre esto la Organización Mundial de la salud ha establecido que una de las graves limitaciones para acceder a servicios de aborto seguro en regulaciones donde se limita la disponibilidad del aborto por edad gestacional, es el requerir el uso de ultrasonidos para verificar la edad gestacional antes del aborto, aunque esto no es necesario desde una perspectiva clínica¹²¹. Esta organización recomienda **“la eliminación de los límites legales de edad gestacional para el acceso al aborto, pues considera que la realización de ultrasonidos previos al aborto es innecesaria y la existencia de este requisito limita la**

¹²⁰ Surkuna. 2021. “Monitoreo de políticas de salud reproductiva en el marco de respuesta al brote de COVID-19”. pág. 34. Disponible en: [Monitoreo de políticas de salud reproductiva en el marco de la respuesta al brote de Covid-19 – Surkuna](#)

¹²¹ Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

disponibilidad del aborto en entornos donde el ultrasonido es de difícil acceso, que son aquellos donde casualmente suelen habitar las mujeres con mayores condiciones de vulnerabilidad”.¹²² (Énfasis añadido)

Por otro lado, el requisito como tal no es efectivo para garantizar con exactitud la edad gestacional, pues se ha planteado que las ecografías generalmente tienen un margen de error importante, y por tanto podría ser peligroso que pueda plantearse como condición necesaria, demostrar la edad gestacional a través de una ecografía¹²³, pues aun cuando una mujer este dentro del tiempo de embarazo para acceder a un aborto legal, la falta de conocimientos técnicos de quien haga la prueba o los errores derivadas de la misma podrían limitar su acceso a un aborto legal.

Sumado a ello, el uso de ecografías y el obligar a mujeres que no desean continuar su embarazo a mirarlas u oír los latidos, puede considerarse un trato cruel, inhumano, degradante e incluso una forma de tortura, atentando contra la estabilidad emocional y mental de las mujeres, y profundizando los daños que sufren al ser víctimas de violencia sexual.

Por otro lado, la aplicación del Artículo 21 numeral 2 podría también conllevar un grave riesgo en contra de las mujeres y personas gestantes víctimas de violación y dejarlas por fuera de acceder a la interrupción voluntaria del embarazo. Esto pues en dicho artículo se condiciona la posibilidad de firmar el consentimiento informado a haber recibido antes información que podría estar sesgada y centrada en los riesgos. Ello es vulneratorio del marco internacional de derechos humanos que establece al consentimiento informado como:

(...) una decisión previa de aceptar o someterse a un acto médico en sentido amplio, obtenida de manera libre, es decir sin amenazas ni coerción, inducción o alicientes impropios, manifestada con posterioridad a la obtención de información adecuada, completa, fidedigna, comprensible y accesible, siempre que esta información haya sido realmente comprendida, lo que permitirá el consentimiento pleno del individuo. **El consentimiento informado es la decisión positiva de someterse a un acto médico, derivada de un proceso de decisión o elección previo, libre e informado**, el cual constituye un mecanismo bidireccional de interacción en la relación médico-paciente, por medio del cual el paciente participa activamente en la toma de la decisión, alejándose con ello de la visión paternalista de la medicina, centrándose más bien, en la autonomía individual¹²⁴. (Énfasis añadido)

¹²² Organización Mundial de la Salud (2022): Aborto careguideline disponible en: <https://srhr.org/abortioncare/chapter-1/background-and-context/#note-193-1>

¹²³ La ginecóloga y cofundadora del Grupo Médico por el Derecho a Decidir, Laura Gil, en una de sus intervenciones en la Defensoría del Pueblo del Ecuador, señaló que el calcular la edad gestacional mediante ecografías, puede inducir a error a los médicos y médicas, pues la edad gestacional es determinada en base a la última menstruación y muchas mujeres no conocen la fecha de su última menstruación. Por ejemplo, en la ecografía puede aparecer que es un embarazo de 12 semanas, lo cual implicaría una carrera contra el tiempo en regímenes que imponen plazos muy limitados como 14 semanas. En tal sentido, puede haber un margen de error en el tiempo que puede dejar a muchas mujeres por fuera de un aborto seguro y legal, por razones ajenas a su control.

¹²⁴ Corte IDH. Caso I.V.** Vs. Bolivia. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana de la Sentencia de 30 de noviembre de 2016 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). pág. 5

Estas condiciones podrían eventualmente ser vulneradas por lo establecido en el artículo 21 de la ley demandada, pues el mismo en su numeral segundo establece que se debe informar a la mujeres sobre:

el resultado de los exámenes y explicar de manera completa el estado de desarrollo del nasciturus en el vientre, los elementos y etapas del procedimiento del aborto consentido en caso de violación, sus riesgos y consecuencias posibles, incluyendo aquellas para embarazos futuros, así como información y acceso inmediato a los programas, asociaciones e instituciones, de carácter público o privado, cuyo objeto sea la asistencia a las víctimas de violación, la protección de la vida del nasciturus, la asistencia durante y después del embarazo, y/o la adopción. Además, se pondrá como primera opción el tratamiento que mejor resultados evidencia y que el médico sepa efectuar.

Como ya lo argumentamos en la sección general, esta parte del artículo revictimiza a la mujeres y atenta contra su derecho a la autonomía en la toma decisiones sobre salud, pues el mismo establece información que puede ser innecesaria y que podría conllevar a que mujer u otra persona gestante sufra, o dilate la toma de su decisión en base a aspectos que puedan ser manipulados y que no se apeguen al rigor científico. Propiamente, el sesgo en la información podría anular la libertad para manifestar el consentimiento, constituyéndose la transmisión de información en una forma de manipulación o engaño que induciría a las mujeres a una decisión distinta a la del aborto. Esto condicionaría gravemente su derecho a la información, su derecho a la autonomía, su derecho a no sufrir injerencias desproporcionada en la vida privada, su derecho a la salud y a la vida digna , entre otros.

Si analizamos la información que el artículo enumera como obligatoria, podemos mirar como la misma está centrada en los riesgos, en las alternativas al aborto, en el estado del embrión sin considerar otras aspectos indispensables para que se tome la decisión como los beneficios de la práctica, sus niveles de efectividad, su inocuidad si es llevado a cabo en condiciones seguras, los estándares existentes en salud sobre la misma y el abordaje de los sentimientos de la mujer frente al embarazo. Esto muestra que existe un claro objetivo detrás de la forma de construcción de este artículo relacionado con disuadir a las mujeres y otras personas gestantes de su decisión, basándose para ello en el estereotipo de que las mujeres no pueden tomar decisiones por ellas mismas. Sobre este punto, la Corte IDH (2016), en la sentencia IV Vs Bolivia ha establecido que con frecuencia la existencia de estereotipos y de preconceptos que obran en detrimento de las mujeres, conllevan a despojarlas de su derecho a tomar decisiones libres e informadas. Así, la Corte IDH ha señalado:

En el sector de la salud, los estereotipos de género pueden resultar en distinciones, exclusiones o restricciones que menoscaban o anulan el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos, y específicamente, de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer con base en su condición. En particular, la Corte advierte que los estereotipos de género negativos o perjudiciales pueden impactar y afectar el acceso a la información de las mujeres en materia de salud sexual y reproductiva, así como el proceso y la forma en que se obtiene el consentimiento. **Una mujer que no tiene conocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos puede ser propensa a adoptar una actitud menos asertiva respecto a sus derechos. Esto puede conllevar a que deposite mayor confianza en el criterio de su médico, o que profesionales de la salud adopten una posición paternalista respecto a su paciente.** Ambas condiciones pueden abrir la

puerta a una situación de ejercicio del poder donde profesionales de la salud tomen decisiones sin tomar en cuenta la autonomía y voluntad de su paciente¹²⁵.

La Corte visibiliza algunos estereotipos de género frecuentemente aplicados a mujeres en el sector salud, que generan efectos graves sobre la autonomía de las mujeres y su poder decisorio: i) las mujeres son identificadas como seres vulnerables e incapaces de tomar decisiones confiables o consistentes, lo que conlleva a que profesionales de la salud nieguen la información necesaria para que las mujeres puedan dar su consentimiento informado; ii) las mujeres son consideradas como seres impulsivos y volubles, por lo que requieren de la dirección de una persona más estable y con mejor criterio, usualmente un hombre protector, y iii) las mujeres deben ser quienes deben llevar la responsabilidad de la salud sexual de la pareja, de modo tal que es la mujer quien dentro de una relación tiene la tarea de elegir y usar un método anticonceptivo. Es por ello que, en el presente caso, la Corte brindará particular atención sobre este aspecto a fin de reconocer y rechazar los estereotipos que provocan el menoscabo de los derechos establecidos en la Convención¹²⁶.

Siguiendo con el análisis de esta sección, y de los eventuales peligros que se ciernen sobre el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva y sobre la vulneración de derechos fundamentales como la autonomía, en el caso de las víctimas de violencia que solicitan la interrupción voluntaria del embarazo, es indispensable resaltar la grave vulneración que implica la solicitud de autorizaciones de terceros en el caso de niñas, adolescentes, mujeres y otras personas gestantes con discapacidad, contenida en el artículo 21 y 22 de la ley demandada.

Sobre este punto, el artículo 22, señala:

Artículo 22.- Reglas Especiales para el consentimiento informado para acceder al aborto consentido en caso de violación. - El consentimiento informado para acceder al aborto consentido en caso de violación, se regirá por lo siguiente:

1. En el caso de las niñas, adolescentes mujeres o personas gestantes con discapacidad psicosocial y mental deberá brindarse información adaptada a su condición de salud, del mismo modo que deberá respetarse su voluntad procurando las condiciones y los mecanismos necesarios para que puedan expresarla libremente. En caso de que por su grado de discapacidad lo requieran expresar su voluntad a través de sus representantes legales.
2. Los establecimientos del sistema nacional de salud, deberán contar con formatos de consentimiento informado adaptados a las discapacidades que puedan presentar las niñas, adolescentes, mujeres o personas gestantes que deseen interrumpir su embarazo, y tendrán formatos traducidos al braille o contar con sistemas y herramientas tecnológicas adecuadas.

¹²⁵ Corte IDH. Caso I.V.* VS. Bolivia. Sentencia de 30 de noviembre de 2016 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 187

¹²⁶ Corte IDH. Caso I.V.* VS. Bolivia. Sentencia de 30 de noviembre de 2016 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 187

3. En el caso de las personas con discapacidad auditiva, los establecimientos de salud deberán asegurar que ellas puedan acceder a intérpretes, para que puedan recibir la información del procedimiento y otorgar su consentimiento.

4. **Las personas con discapacidad deberán prestar su consentimiento informado previa autorización de sus representantes legales.** En caso de que exista conflicto de interés con su representante o cuidador de la persona con discapacidad quien presuntamente ha cometido el delito de violación que dio lugar al embarazo, podrá acompañarle cualquier otra persona que ejerza informalmente roles de cuidado, respecto a ella.

5. Los establecimientos del sistema nacional de salud, deberán contar con formatos de consentimiento informado traducidos al kichwa y al shuar, como idiomas oficiales de relación intercultural. Además, deberán garantizar la disponibilidad de esta información traducida a los demás idiomas ancestrales, considerando para ello la presencia de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y su distribución territorial.

6. El Estado garantizará la disponibilidad de intérpretes para las niñas, adolescentes, mujeres o personas gestantes que deseen interrumpir su embarazo producto de violación que lo necesiten, con el fin de que puedan recibir la información necesaria y otorgar su consentimiento.

Las niñas y adolescentes podrán consentir someterse a la práctica del aborto consentido en caso de violación previa autorización de sus representantes legales. **En caso de que el representante legal o cuidador de la persona gestante, niña, adolescente o mujer que desee acceder al aborto consentido en caso de violación que dio lugar al embarazo o ejerce violencia en su contra, podrá autorizarle una trabajadora social, médico tratante y un o una representante de la Defensoría del Pueblo, quienes prestarán su apoyo a la víctima de violación para que decida sobre el acceso al aborto consentido en caso de violación.**

Los aspectos referidos en este artículo, en el caso de las niñas y personas con discapacidad, implican en la práctica que ellas podrían ser privadas de su derecho a decidir autónomamente si continúan o interrumpen el embarazo producto de violación en el sistema de salud, por motivos de distinción sospechosos y no razonables¹²⁷, claramente discriminatorios y que podrán ser sometidas a intervenciones

¹²⁷ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha establecido en sus Observaciones Generales No. 20 y 22 (2009) que la edad es un motivo prohibido de discriminación y en relación con los jóvenes, la desigualdad en el acceso de los adolescentes a la información y servicios de salud sexual y reproductiva equivale a discriminación. Por lo tanto, el Comité DESC recomendó que “los Estados deben adoptar también medidas afirmativas para erradicar las barreras sociales en función de las normas o creencias que impiden a las personas de diferente edad y género, las mujeres, las niñas y los adolescentes el ejercicio autónomo de su derecho a la salud sexual y reproductiva”. De forma similar, los casos L.C. vs. Perú del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la mujer y K.L. vs. Perú del Comité de Derechos Humanos, determinaron que la corta edad de las víctimas fue un factor agravante al evaluar la gravedad de las violaciones de los derechos humanos por parte del Estado. El Comité de los Derechos del Niño determinó en su Observación General No. 15 (2013) que los Estados deben proporcionar servicios de salud que respondan a las necesidades particulares y a los derechos humanos de todos los adolescentes y “garantizar que las niñas puedan tomar decisiones e informadas sobre su salud reproductiva”. La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 003-18-PJO-CC (2018),

contra su voluntad a abortos o partos, lo cual vulnera su dignidad humana. Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en la recomendación General No. 21; el Comité de Derechos Humanos en la observación General No. 28; y el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental consideran que toda exigencia de autorización previa de un tercero infringe la autonomía de la mujer. Al respecto la CIDH, también ha establecido que:

(e)l consentimiento informado es un elemento fundamental del derecho a la salud. La exigencia del mismo es una **obligación de carácter inmediato**, que (...) el consentimiento informado del paciente es una condición sine qua non para la práctica médica, **el cual se basa en el respeto a su autonomía y su libertad para tomar sus propias decisiones de acuerdo a su plan de existencia**. En otras palabras, el consentimiento informado asegura el efecto útil de la norma que reconoce la autonomía como elemento indisoluble de la dignidad de la persona; y, (los Estados tienen la obligación internacional de asegurar la obtención del consentimiento informado antes de la realización de cualquier acto médico, ya que éste se fundamenta principalmente en la autonomía y la auto-determinación del individuo, como parte del respeto y garantía de la dignidad de todo ser humano, así como en su derecho a la libertad¹²⁸.

A su vez, esto implica que el individuo pueda actuar conforme a sus deseos, su capacidad para considerar opciones, adoptar decisiones y actuar sin la injerencia arbitraria de terceras personas, todo ello dentro de los límites establecidos en la Convención. (...) La necesidad de obtención del consentimiento informado protege no sólo el derecho de los pacientes a decidir libremente si desean someterse o no a un acto médico, sino que es un mecanismo fundamental para lograr el respeto y garantía de distintos derechos humanos reconocidos por la Convención Americana, como lo son la dignidad, libertad personal, integridad personal, incluida la atención a la salud y

establece que los padres, madres, representantes legales o quienes ejerzan el papel de tutores/as de las personas adolescentes no pueden intervenir en el ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las adolescentes, entendiéndose a estos en su espectro más amplio. Es decir, que cualquier injerencia en el ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las adolescentes resulta una vulneración a los mismos. La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 003-18-PJO-CC (2018), considera que el derecho a disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, y de decidir libre, responsable e informadamente procrear o no, cuándo y con qué frecuencia, es un derecho que corresponde ejercer directamente a las y los adolescentes, como sujetos plenos de derechos y en virtud del principio de autonomía. La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 003-18-PJO-CC (2018) además establece que el grado de intervención que puedan tener los padres, madres o la persona que tenga el cuidado de las adolescentes se refiere únicamente a brindar herramientas necesarias para que las adolescentes puedan tomar sus decisiones libres, informadas y responsables. Este nivel de intervención no se refiere de ninguna manera a la prerrogativa de decisión sobre la vida sexual y reproductiva de las adolescentes, cuyas decisiones les corresponden únicamente a ellas sin injerencia personal, familiar ni estatal. La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 003-18-PJO-CC (2018) establece que la autoridad tuitiva de los padres, madres y las personas que estén a cargo de una niña o niño no es absoluta, encuentra sus límites precisamente en el interés superior de la niña o niño; en el principio de prevalencia de sus derechos sobre las demás personas y en el derecho a ser consultadas en los asuntos que les afecten. En un sentido muy similar la sentencia Guachala Chimbo vs Ecuador y la convención de derechos de las personas con discapacidad establecen que limitar el consentimiento por temas de discapacidad es inadecuado, pues la discapacidad constituye un motivo prohibido de discriminación.

¹²⁸ Corte IDH. Caso Guachalá Chimbo y otros vs. Ecuador. Sentencia de 26 de marzo de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 110.

en particular la salud sexual y reproductiva, la vida privada y familiar y a fundar una familia (...) por la naturaleza y las consecuencias graves en la capacidad reproductiva, en relación con la autonomía de la mujer, la cual a su vez implica respetar su decisión de tener hijos o no y las circunstancias en que quiera tenerlos **sólo ella será la persona facultada para brindar el consentimiento, y no terceras personas, por lo que no se deberá solicitar la autorización de la pareja ni de ninguna otra persona**¹²⁹.

Es importante también recalcar que esto vulnera su derecho a la salud, al libre desarrollo de la personalidad, a la vida privada y familiar, a la integridad, entre otros. Esto pues, de acuerdo al relator especial a la Asamblea General de la ONU sobre el derecho a la salud en el año 2009 el garantizar el consentimiento informado es un aspecto fundamental del respeto a la autonomía, la libre determinación y la dignidad humana de la persona en la atención en salud; de acuerdo con la Corte IDH las elecciones y decisiones en relación con la maternidad forman parte esencial del libre desarrollo de la personalidad de las mujeres; por lo tanto pertenece a la esfera de las decisiones autónomas de los individuos respecto a su vida privada y familiar¹³⁰.

Igualmente, es importante señalar que la imposibilidad existente en la ley para niñas, adolescentes, mujeres y otras personas con discapacidad de consentir por sí mismas, un aborto o continuar un embarazo puede generar fuertes impactos en su salud mental y graves sufrimientos, que considerando las circunstancias pueden constituir tratos crueles, inhumanos, degradantes e incluso tortura.

d. Respeto a las vulneraciones a los derechos de las sobrevivientes que podrían derivar de los artículos 5.i, 25.10, 26.1, 27.3, 27.4, 27.5, y 46 (referentes a la objeción de conciencia)

En lo que respecta a los artículos que se refieren a la objeción de conciencia, estos también podrían representar un peligroso riesgo al acceso a la salud de las víctimas de violencia, ello justamente, porque la ley extiende la titularidad de este derecho a las instituciones, permite que sea ejercido de forma individual y colectiva, y sin límites. Ello, a pesar de que la misma constitución el artículo 66.12 establece como límite de la objeción de conciencia el hecho de que la misma no podrá vulnerar derechos ajenos. En tal sentido, la ley señala:

Artículo 5.- Principios.- La interrupción voluntaria del embarazo producto de violación se regirá por los siguientes principios:

i) Progresividad y no regresividad.- Las protecciones que se conceden mediante esta ley no pueden ser menoscabadas a partir de otras disposiciones normativas. Este mandato será especialmente observado en lo que respecta al derecho a la vida del nasciturus, la salud, la objeción de conciencia y demás derechos de las mujeres víctimas de violación.

Artículo 25.- De los deberes del personal de salud.- El personal de salud debe respetar y practicar el tratamiento del aborto consentido en casos de violación conforme la evidencia científica y los más altos estándares de atención en salud. En función de esta ley corresponde a las instituciones

¹²⁹ Corte IDH. Caso I.V.* VS. Bolivia. Sentencia de 30 de noviembre de 2016 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 165

¹³⁰Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). párr. 127.

del sistema nacional de salud:

10. Garantizar la provisión de la interrupción voluntaria del embarazo en zonas remotas, alejadas y de difícil acceso. Cuando exista un profesional de salud objetor y este sea el único que pueda llevar a cabo el procedimiento de interrupción del embarazo, debe observar con debida diligencia y sin dilaciones el deber de derivación, es decir, redireccionar a la víctima que solicita el aborto a la clínica o centro de salud más cercano que contenga las condiciones y personal capaz de realizar la práctica de la terminación voluntaria del embarazo, indicando claramente la fecha de la solicitud de la mujer a fin de que el procedimiento no sea restringido por las dilaciones que pueda causar la derivación.

Artículo 26.- Prohibiciones del personal de salud.- Queda prohibido al personal del sistema nacional de salud:

1. Obstaculizar el acceso de las niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes a la interrupción consentida del embarazo en casos de violación, cuando sea procedente de conformidad con esta ley.

En ningún caso se pondrá entender que el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia es una forma de obstaculización al acceso del aborto consentido en casos de violación cuando se cumpla con el deber de derivación de conformidad con esta ley.

Artículo 27.- De los derechos del personal de salud que interviene directamente en el procedimiento de interrupción del embarazo.- El o la profesional de salud que deba intervenir de manera directa en la interrupción del embarazo tiene derecho a:

3. Objetar de conciencia a la práctica del aborto consentido en casos de violación, de forma personal, colectiva o institucional, en este último caso con la excepción de los hospitales públicos.

4. Mantener su decisión respecto a la objeción de conciencia en todos los ámbitos público y privado en los que ejerza su profesión.

5. Revocar o cambiar su decisión respecto del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia en el momento en que considere adecuado, sin perjuicio de observar el deber de derivación de la víctima de conformidad con esta ley.

Artículo 46.- De la objeción de conciencia.- El personal de salud que deba intervenir de manera directa o indirecta en la interrupción voluntaria del embarazo tiene derecho a ejercer la objeción de conciencia. A los fines del ejercicio de la misma, deberá:

a) Mantener su decisión en los ámbitos público y privado.

b) Informar al director de la institución médica la solicitud de la niña, mujer o persona gestante, que desea interrumpir su embarazo, para que sea atendida por otra u otro profesional en forma eficaz y oportuna sin dilaciones.

c) Cumplir con el resto de sus deberes profesionales y obligaciones jurídicas.

El personal de salud no podrá negarse a la realización de la interrupción del embarazo en caso de

que la vida o salud de la niña, adolescente, mujer o persona gestante esté en peligro y requiera atención inmediata e impostergable.

No se podrá alegar objeción de conciencia para negarse a prestar asesoría y/o información respecto de la continuación o interrupción voluntaria del embarazo por violación, ni tampoco atención sanitaria postinterrupción voluntaria del embarazo o en caso en de que se decida continuarlo.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo dará lugar a las sanciones disciplinarias, administrativas, penales y civiles, según corresponda. El personal de salud que declare su objeción de conciencia no está exceptuado de la obligación de mantener el secreto profesional sobre la información de la consulta, excepto en lo requerido para la notificación del presunto delito e investigación fiscal. El personal de salud que objete conciencia, siempre y en cualquier momento, podrá revocar esta decisión.

No cabe que las entidades del Estado, o los establecimientos de salud públicos o privados, establezcan límites aleatorios la objeción de conciencia, sea que esta se ejerza a título individual, colectiva o institucional. (Énfasis añadido)

Esta forma de abordar y regular la objeción de conciencia es contraria al marco internacional de derechos humanos, y la garantía del derecho de acceso a servicios de salud por parte de mujeres y otras personas gestantes, a la vez que es inconstitucional pues al no establecerse límites a la objeción de conciencia se pondría en grave riesgo de vulneración derechos ajenos como los derechos a: la salud, vida, integridad, prohibición de tratos crueles, inhumanos degradantes y tortura, no discriminación e igualdad, entre otros como bien lo reconocieron los constituyentes en nuestra Constitución.

La forma de redacción del articulado referente a la objeción de conciencia implica que, si una mujer acude a un establecimiento de salud privado y este se declara objetor, ella tiene que seguir peregrinando en la red privada y pública a la espera de encontrar atención médica. Esto directamente, le plantea cargas desproporcionadas que no son legales, mucho menos legítimas. Igualmente, es importante aclarar que en el marco internacional derechos humanos, la objeción de conciencia, está diferenciada de acuerdo al tipo de práctica que se objeta existiendo una diferenciación clara en los estándares existentes frente a la objeción de conciencia al servicio militar, que en general no genera impactos a derechos ajenos, y la objeción de conciencia en el ámbito sanitario cuyo alcance y naturaleza es absolutamente distinto, y cuyo uso abusivo y regulación inadecuada puede generar importantes y graves riesgos a los derechos de las personas en salud.

En este sentido, es fundamental señalar que si bien es adecuado garantizar la existencia de una figura como la objeción de conciencia en el ámbito sanitario para precautelar los derechos del personal de salud a la libertad de opinión, creencias, religión y acción acorde con las misma, las limitaciones que establezca este reconocimiento no pueden ser absolutas. Así incluso el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en el artículo 18 numeral 3, establece parámetros relevantes para identificar las limitaciones permisibles. Al respecto, se señala entre ellos: la seguridad, el orden, la salud pública, la moral pública y los derechos y libertades fundamentales de los demás.

En este sentido, la ausencia de limitaciones en la objeción de conciencia como derecho establecida en el artículo 46 de la ley demandada, sería contraria a lo establecido en el pacto, pues vulneraría derechos y libertades fundamentales de mujeres y otras personas gestantes víctimas de violación embarazadas que deseen interrumpir su embarazo y generaría riesgos en la salud pública al crear barreras de acceso al aborto por violación que en la práctica podrían hacer que las mujeres acudan a procesos riesgosos y clandestinos.

El Relator Especial sobre la Libertad de Religión o de Creencias en el año 2018¹³¹, realizó algunas consideraciones concordantes con lo anteriormente establecido señalando los Estados pueden limitar las manifestaciones de la libertad de conciencia y religión, si las mismas “conlleva(n) la violación de los derechos y libertades de los demás”: por ejemplo, “la igualdad de género o determinada orientación sexual”. Al respecto, el relator especial sobre la libertad de religión o de creencias estableció que es obligación del estado garantizar el acceso a servicios de salud reproductiva, entre ellos al aborto legal y no permitir que la objeción de conciencia se transforme en un obstáculo:

El Relator Especial recuerda que el Comité de Derechos Humanos ha exhortado los Estados a que velen por que las mujeres tengan acceso al aborto legal pese a que exista una objeción de conciencia del personal médico, que ha calificado como “obstáculo” al acceso (CCPR/C/POL/CO/7, párrs. 23 y 24; y CCPR/C/COL/CO/7, párrs. 20 y 21), y ha sugerido que **la objeción de conciencia solo debería permitirse, si es que se permite, a los proveedores de servicios médicos de manera individual.**¹³²

Igualmente, si bien existe un reconocimiento del derecho individual a la objeción de conciencia, esto no puede eximir a los Estados de garantizar que “las mujeres no se vean impedidas de acceder a información y a servicios de salud reproductiva”¹³³, como sucede en la ley demandada, pues la misma no contiene la obligación estatal de garantizar el derecho de acceder a servicios de salud reproductiva a pesar de la existencia de profesionales de salud objetores en todos los territorios, sin discriminación y con equidad. Esto implica que la ley en cuestión vulnera el derecho a la vida privada¹³⁴ y a la integridad de las mujeres y otras personas gestantes víctimas y sobrevivientes de violencia sexual embarazadas que desean acceder a un aborto¹³⁵.

¹³¹ Relator Especial sobre la Libertad de Religión o de Creencias. Informe al Consejo de Derechos Humanos, 28 de febrero de 2018.

¹³² Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias. Consejo de Derechos Humanos. 24 de agosto de 2020. <https://undocs.org/es/A/HRC/43/48>

¹³³ Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias. Consejo de Derechos Humanos. 24 de agosto de 2020. <https://undocs.org/es/A/HRC/43/48>

¹³⁴ “(...) el derecho a la vida privada que se relaciona con: i) la autonomía reproductiva, y ii) el acceso a servicios de salud reproductiva, lo cual involucra el derecho de acceder a la tecnología médica necesaria para ejercer ese derecho” Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación In Vitro”) vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012, párrafos 294 a 302.

¹³⁵ La Corte IDH plantea que los estados vulneran el derecho a la integridad personal cuando exponen a las personas a situaciones de “particular angustia y ansiedad que afectan a las personas, así como algunos impactos graves por la falta de atención médica o los problemas de accesibilidad a ciertos procedimientos en salud”. Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación In Vitro”) vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012, párrafos 294 a 302.

Esta omisión generar una situación de alto riesgo y desprotección de los derechos a la vida y a la integridad personal de las mujeres y otras personas gestantes¹³⁶, al generar un contexto de restricción del acceso a servicios de salud que vulnera el derecho a la salud reproductiva que se refiere al acceso tanto a servicios de salud reproductiva como a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer su derecho a decidir de forma libre y responsable el número de hijos que desean tener y el intervalo de nacimientos¹³⁷.

Igualmente, esta concepción sin límites de la objeción de conciencia leída en conjunto con la falta de una obligación del Estado de garantizar los servicios en todos los territorios con equidad, hace que la ley demandada no garantice las salvaguardas legales para garantizar el derecho de acceder a salud reproductiva e implique un menoscabo grave a la autonomía y la libertad reproductiva¹³⁸ grave, que requiere de la suspensión de esta norma para evitar la generación de graves daños.

e. Respecto a las vulneraciones a los derechos de las sobrevivientes que podrían derivar de los artículos 5.a, 24.11, 31.2, 32.3, 32.4, 33.4, 35.2 y 35.3 (referentes al secreto profesional y a la confidencialidad en salud)

Los artículos 5.a, 24.11, 31.2, 32.3, 32.4, 33.4, 35.2 y 35.3, de la ley demandada abordan el tema del secreto profesional y la confidencialidad en salud, y contemplan las nuevas formas en que la ley demanda pretende criminalizar a mujeres, personas gestantes y profesionales de salud por temas relacionados con aborto. Estos artículos textualmente establecen.

Artículo 5.- Principios.- La interrupción voluntaria del embarazo producto de violación se regirá por los siguientes principios:

a) Principio de confidencialidad.- Se refiere al deber de guardar el secreto profesional sobre toda la información provista en la consulta médica por la niña, adolescente o mujer cuyo embarazo sea producto de una violación; y la generada en el procedimiento y en la intervención médica. El deber de proteger esta información involucra a todo el personal de salud que participa directa o indirectamente en el proceso de atención e intervención.

Este principio no se contrapone con el deber de denuncia que tiene el profesional de salud conforme el Código Orgánico Integral Penal y de proporcionar la información que les sea requerida para la investigación del delito de violación o de aborto consentido.

Art. 24.- De los deberes del personal de salud. El personal de salud debe respetar y practicar el tratamiento del aborto consentido en casos de violación conforme la evidencia científica y los más altos estándares de atención en salud. En función de esta ley corresponde a las instituciones del sistema nacional de salud: (...)

11. Guardar su secreto profesional y confidencialidad únicamente en lo relacionado con el procedimiento e intervención médica a la niña, adolescente, mujer o persona gestante que desee

¹³⁶ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación In Vitro”) vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012, párrafos 294 a 302.

¹³⁷ Ibidem

¹³⁸ Ibidem

interrumpir su embarazo en caso de violación. Esta figura no se contrapone con el deber de denuncia que tiene el profesional de salud, conforme con el Código Orgánico Integral Penal, y de proporcionar la información que les sea requerida para la investigación del delito de violación o de aborto consentido.

- **Art. 31.- De las responsabilidades de la Fiscalía General del Estado.**- La Fiscalía General del Estado, deberá asegurar una atención adecuada a niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes, víctimas de violación que producto de ello quedaron embarazadas, y que deseen interrumpir su embarazo. Como parte de sus responsabilidades estarán:

2. Desarrollar canales y mecanismos de coordinación con la autoridad sanitaria nacional, a fin de facilitar el acceso a la justicia de las usuarias víctimas de violencia sexual y de los denunciantes de comisión de infanticidios. Estos canales y mecanismos deberán estar adaptados a las necesidades de las víctimas y profesionales de la salud y a las diferentes condiciones de vulnerabilidad que puedan poseer.

- **Artículo 32.- De las responsabilidades de la Defensoría Pública.** - La Defensoría Pública, deberá prestar asistencia y patrocinio a las niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes, que, hayan sido víctimas de violación y lo soliciten. Así también deberá patrocinar a los profesionales de la salud en donde denuncien la comisión de un delito de infanticidio, o donde requieran tutelar su derecho a la objeción de conciencia. Dentro de sus obligaciones deberá:

3. Desarrollar canales y mecanismos de coordinación con la Fiscalía General del Estado para garantizar el acceso a la justicia, en el caso de las usuarias víctimas de violencia sexual, los denunciantes de la comisión del delito de infanticidio, y los profesionales de la salud que requieran asistencia con la total de su derecho a la objeción de conciencia.

4. Capacitar al personal administrativo y a los operadores de justicia que laboran dentro de las oficinas de la Defensoría Pública, en la atención a víctimas de violencia sexual, acceso al aborto consentido en casos de violación, atención a los denunciantes del delito de infanticidio, y sobre la tutela del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales de la salud.

- **Artículo 33.- De las responsabilidades de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.**- Las juntas cantonales de protección de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes cuando conocieren de un caso en el que exista una niña o adolescente embarazada producto de una violación sexual, deberán:

4. Denunciar los presuntos delitos de violación y de infanticidio, en el caso de los niños nacidos vivos después de las prácticas de los abortos que no reciban las atenciones médicas, ante la autoridad competente.

- **Artículo 34.- De las responsabilidades de las Juntas Cantonales de Protección, los y las Tenientes Políticos y de las y los Comisarios Nacionales de Policía del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.**- En su rol de autoridades administrativas pertenecientes al Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, las y los Tenientes Políticos y las y los

Comisarios Nacionales de Policía, cuando conocieren de un caso en el que exista una mujer embarazada producto de una violación sexual, deberán:

4. Denunciar los presuntos delitos de violación y de infanticidio, en el caso de los niños nacidos vivos después de las prácticas de los abortos, que no reciban las atenciones médicas adecuadas, en la Fiscalía.

Artículo 35.- De las responsabilidades de la Defensoría del Pueblo.- En el marco de sus competencias, corresponderá a la Defensoría del Pueblo de Ecuador proteger, promover y tutelar el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia y permitir el acceso al aborto consentido en caso de violación que le asiste a las niñas, adolescentes, mujeres y personas gestantes:

2. Patrocinar, de oficio o a petición de parte:

c) Las garantías jurisdiccionales y las denuncias dirigidas a tutelar el derecho a la vida de los niños y niñas nacidos vivos de las prácticas de los abortos.

3. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio o inmediato a las instituciones públicas y privadas, que tiendan a asegurar que:

c) Los profesionales de la salud puedan denunciar la comisión de delitos.

Estos artículos leídos de forma sistemática con la ley demandada generan condiciones para criminalizar a mujeres, otras personas gestantes víctimas y sobrevivientes de violación embarazadas que hayan abortado y a profesionales de salud que hayan realizado abortos en condiciones de precariedad o que se hayan visto orilladas a ello por el abandono o la violencia (las mujeres no abortan en contextos abstraídos de la necesidad y la violencia), vulnerando la prohibición realizada por la Corte Constitucional de que se penalice el aborto consentido por causal violación. A su vez estos artículos violan gravemente los derechos a la confidencialidad en salud y el secreto profesional y generan condiciones para el ejercicio de la medicina de forma defensiva y contraria a la bioética propiciando incluso el encarnizamiento terapéutico contra bebés prematuros extremos sin posibilidad de sobrevivencia extrauterina, que puedan nacer debido a complicaciones obstétricas o abortos mal practicados.

Las nuevas formas de criminalización a víctimas de violencia sexual y profesionales de salud, van a suceder porque la propia ley orillará a las mujeres a condiciones de extrema necesidad. Por un lado, los plazos existentes contribuirán a perpetuar y reproducir la idea de que el aborto en segundo y tercer trimestre es inseguro y por ende ilegal. Por otro, la objeción de conciencia pobremente regulada combinada con una legislación que establece que el derecho al secreto profesional no exime a los profesionales de salud de su deber de denunciar abortos consentidos, hará que el personal médico se ensañe con las mujeres. Por último, todo el articulado en su conjunto, va a incrementar las denuncias, investigaciones previas e incluso procesos más avanzados contra mujeres víctimas de violación que lleguen a servicios de salud con abortos provocado o espontáneos, en segundo y tercer trimestre.

Esto en un sistema de justicia altamente misógino, que actúa en base a estereotipos de género y que constantemente vulnera el derecho al debido proceso en el caso de investigación a mujeres judicializadas por aborto y complicaciones obstétricas, tendrá consecuencias nefastas, y va producir que muchas mujeres sean investigadas en el mejor de los casos, condenas en el peor de ellos por un delito que no

existe en nuestra legislación (en referencia, al infanticidio)¹³⁹.

Igualmente, esto producirá una mayor desconfianza de las mujeres en los servicios de salud que las disuadirá de buscar atención en los mismos condenándolas a arriesgar su vida y salud en procesos clandestinos e inseguros, y evitando que busquen de forma oportuna atención especializada para tratar complicaciones del aborto, lo cual como ya lo observo la corte constitucional en la sentencia 34-19-IN y acumulados producirá una grave vulneración de sus derechos humanos y un grave riesgo de muerte.

En el caso de las profesionales de salud, la existencia de estos plazos hará que queden expuestos a ser investigados, criminalizados e incluso sancionados cuando hagan procedimientos de aborto por fuera de este tiempo, a pesar de ya no existir este tipo penal. Esto puede generar además graves conflictos en los servicios de salud por denuncias generadas de unos profesionales a otros, en base a criterios diferentes, o lecturas distintas de instrumentos médicos poco exactos como una ecografía.

En el caso de las profesionales de salud, la existencia de estos requisitos hará que queden expuestos a ser investigados, criminalizados e incluso sancionados cuando hagan procedimientos de aborto sin cumplir con estos requisitos a pesar de ya no existir el delito de aborto consentido por violación.

Igualmente, tanto en el caso de mujeres y otras personas gestantes como de profesionales de salud, otro riesgo de criminalización es a través de la figura de infanticidio, pues si bien este tipo penal no existe, lo que se ha observado en estados con leyes fuertemente criminalizadoras del aborto como El Salvador, es la judicialización y condena sobretodo de mujeres que tienen complicaciones obstétricas por homicidios agravados en razón de parentesco, lo que en nuestro casos se cristalizaría en el tipo penal de asesinato, al que se le podrían sumar agravantes justamente basados en el parentesco.

Esta realidad no es ajena a Ecuador¹⁴⁰, donde todos los días mujeres empobrecidas son judicializadas por asesinato cuando tienen partos en caso que tienen como consecuencias muertes fetales o en el proceso de parto, en estos casos según nuestra experiencia es mucho más frecuente el uso de los estereotipos de género y la condena con motivaciones absurdas como que era un bebe chiquito y ella era la única presente¹⁴¹.

La inclusión de menciones al infanticidio en la ley demandada, aumentará la criminalización de mujeres por esta causa, pues siempre que una mujer que tuvo una complicación obstétrica, aunque haya sido en el hospital, tenga una actitud sospechosa, ella será denunciada e investigada¹⁴². Esto a pesar de que este

¹³⁹ La negligencia del Estado es tal, que después de emitida la sentencia de la corte, en muchos casos de los que SURKUNA acompaño, cuando se llamaba a fiscalía o a policía para que recojan los fetos o tejidos como indicios de violación, estos intentaban interrogar a las mujeres o criminalizarlas a ellas, esto hasta el punto que en 3 ocasiones la policía solicitó a las abogadas de esta fundación que le muestre la sentencia judicial que autorizaba el aborto legal, so pena de criminalizarla a ella también. Todos estos funcionarios se tranquilizaban cuando se les mostraba la sentencia de la Corte Constitucional, instrumento que no conocían incluso meses después de ser expedida.

¹⁴⁰ Para más información revisar el caso Manuela vs El Salvador.

¹⁴¹ Actualmente SURKUNA, ingresó en el año 2021 una acción extraordinaria de protección en un caso como este, que se dió en el año 2015, en el cual la mujer está condenada a 14 años de prisión, después de lograrse la reducción de su pena de 22 años en la Corte Nacional de Justicia. La acción ha sido admitida a trámite.

¹⁴² Hace dos semanas SURKUNA recibió un caso donde la usuaria llegó al hospital en un proceso de expulsivo de un feto sin posibilidad de sobreviviente extrauterina, y el hospital intentó criminalizarla, pues de acuerdo con el mismo la actitud que tenía le parece sospechosa. Cabe recalcar, que esta era mujer afroecuatoriana empobrecida y acudió a la casa de salud con su madre otra mujer afroecuatoriana y empobrecida. Cuando la abogada de SURKUNA acudió

tipo de proceder ya fue declarado como una forma grave de vulnerar los derechos establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos en el caso *Manuela vs El Salvador*, y de que también existen como precedente la solución Amistosa de *Alba Rodríguez vs Colombia*, donde la Comisión Interamericana resuelve que se vulneraron derechos fundamentales al denunciar a la mujer desde el servicio de salud y romper el secreto profesional. Al respecto, algunas citas de los casos mencionados que refuerzan estos argumentos y nos permiten visibilizar gravemente los riesgos de la ley demandada, son las siguientes.

El hecho de que personal de salud utilice la relación de confianza que existe con un/una paciente para obtener información privada con el fin deliberado de transmitirla posteriormente a otras personas o instituciones, es contrario a la ética médica y vulneró, por tanto, el derecho a la privacidad consagrado en el artículo 11 de la CADH.

Es violatorio del debido proceso, admitir “pruebas que no debían haber sido consideradas, como las declaraciones sobre supuestas manifestaciones que Alba Lucía habría dado al médico y enfermera que la atendieron, quienes tenían la obligación inviolable de guardar y respetar el secreto profesional sobre todo lo que hubieran conocido por razón del ejercicio de su profesión.”¹⁴³

Adicionalmente, la Corte tuvo por demostrado que el personal médico y administrativo del Hospital San Francisco Gotera revelaron información protegida por el secreto profesional médico, así como datos personales sensibles de Manuela. Al respecto, la Corte aclaró que, aunque los datos personales de salud no se encuentran expresamente previstos en el artículo 11 de la Convención, se trata de información que describe los aspectos más sensibles o delicados sobre una persona, por lo que debe entenderse como protegida por el derecho a la vida privada¹⁴⁴.

(...) en casos relacionados con emergencias obstétricas, la divulgación de información médica puede restringir el acceso a una atención médica adecuada de mujeres que necesiten asistencia médica, pero eviten ir a un hospital por miedo a ser criminalizadas, lo que pone en riesgo su derecho a la salud, a la integridad personal y a la vida. Tratándose de casos de urgencias obstétricas, en que está en juego la vida de la mujer, debe privilegiarse al deber de guardar el secreto profesional sobre el deber de denunciar¹⁴⁵.

La Corte concluyó que el incumplimiento de la obligación de mantener el secreto profesional y la divulgación de la información médica de Manuela constituyó una violación a su derecho a la vida privada y el derecho a la salud, en relación con la obligación de respetar y garantizar y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno¹⁴⁶.

a la fiscalía para averiguar del caso, el fiscal y el policía a cargo del mismo también vertió una serie de estereotipos sobre esta mujer en relación con su edad y su pertenencia al pueblo afro.

¹⁴³ CIDH, Informe No. 59/14, Petición 12.376. Solución Amistosa. Alba Lucía Rodríguez Cardona. Colombia. 24 de julio de 2014.

¹⁴⁴ Corte IDH, Caso *Manuela* y otros vs. El Salvador* sentencia de 2 de noviembre de 2021 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

¹⁴⁵ Corte IDH, Caso *Manuela* y otros vs. El Salvador* sentencia de 2 de noviembre de 2021 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

¹⁴⁶ Corte IDH, Caso *Manuela* y otros vs. El Salvador* sentencia de 2 de noviembre de 2021 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

Es importante enfatizar también cuando abordamos los riesgos que generan estos artículos, que la ruptura del secreto profesional en este tipo de casos genera falencias en la atención médica no aceptables como: demoras de horas para brindar la atención mientras se espera a la policía o a la fiscalía; priorización de la presentación de denuncias sobre la garantía de salud de las mujeres; audiencias a mujeres en condiciones graves de salud, maltrato y violencia obstétrica contra ellas, criminalización de mujeres y uso de esposas en el hospital, entre otras. Todas medidas que vulneran el derecho a la salud, integridad y vida de las mujeres.

Igualmente, en el caso de los médicos, se perseguirá penalmente mediante el delito de infanticidio a aquellos que no intenten reanimar a prematuros extremos sin posibilidad de supervivencia extrauterina sin soportes vitales. La reanimación de prematuros extremos en estas circunstancias, es considerada encarnizamiento terapéutico pues se causa dolor, malestar y sufrimiento tanto al bebe como a su familia, al emplear medios para mantener su supervivencia por largos tiempos, aunque se sepa que finalmente van a morir. Esto a toda luz puede ser considerado un acto de tortura, un trato cruel, inhumano y degradante de acuerdo a las circunstancias de cada caso. Podemos dar cuenta de la gravedad de esta práctica, pues como SURKUNA hemos atendido casos de varias mujeres cuyos bebés han nacido entre las 24 y 26 semanas, y en los hospitales de especialidades aun sabiendo que los mismos van a fallecer y diciéndole esto a sus madres esto, han decidido mantenerlos con vida hasta poder darles de alto para evitar aumentar las cifras de muerte neonatal. En este sentido, es emblemático el caso de una adolescente de 17 años a quien acompañamos, cuyo bebé nacido a las 24 semanas, sobrevivió meses en cuidados intensivos neonatales para morir en su casa el mismo día que le dieron el alta. Esto produjo en ella intentos auto lesivos y una depresión muy profunda.

Otra de las graves vulneraciones existentes en los artículos citados, es la restricción del derecho al secreto profesional y la confidencialidad en salud de forma desproporcionada con el objetivo de criminalizar mujeres, lo cual es contrario al derecho internacional de derechos humanos que establece que los servicios de salud no son centro de investigación criminal¹⁴⁷, que no se puede revelar la información que entreguen las pacientes sino es con motivos de atención médica y que prohíbe condicionar la atención médica a que las pacientes den declaraciones o confesiones, acto que es considerado como una forma de tortura. La ruptura del secreto profesional con el objetivo de denunciar abortos consentidos vulnera el derecho a la salud, la integridad, la vida, la vida privada, la prohibición de tortura, entre otros derechos de las mujeres y otras personas gestantes. Al respecto, el Relator Especial contra la tortura Juan Méndez, en el año 2007, exhortó a todos los Estados a que velen por que las mujeres tengan acceso a la atención médica de emergencia, incluidos los cuidados posteriores al aborto, sin temor a sanciones penales o represalias y estableció que denunciarlas u obligarlas a declarar para atenderlas se considera tortura.

Y en el 2015, la CEDAW recomendó al Estado Ecuatoriano, que respete la obligación de confidencialidad en el sistema de atención de salud y apruebe protocolos y establezca cursos de derechos humanos para quienes prestan servicios de salud respecto de su obligación de respetar la privacidad y confidencialidad de las mujeres que acuden a servicios de salud reproductiva y sexual (Recomendación del Comité de la CEDAW, 2015), cuando fue informada por parte de la organizaciones de sociedad civil de que en Ecuador se denunciaban a mujeres por abortos desde el sistema de salud.

¹⁴⁷ Corte IDH, Caso de la Flores Cruz Vs. Perú y Caso Pollo Rivera Vs. Perú.

La denuncia a mujeres por aborto consentido desde los servicios de salud, propiciada por la ley demandada, contribuye también a generar tratos diferenciados contra las mujeres y personas gestantes en base a estereotipos, estigmas y otras formas de discriminación, pues convierte a todas las mujeres en potenciales sospechosas y genera prácticas en los servicios de estigmatización y violencia obstétrica graves, por ejemplo ahora en Ecuador es común que se amenace a las mujeres para que cuenten si se tomaron algo cuando llegan a hospitales con sangrados, esto sucede especialmente en hospitales donde se registran alto número de denuncias. Este tipo de abusos y tratamientos diferenciados que no se fundan en una razón legítima y razonable, y muchos menos proporcional, han sido reconocidos como vulneraciones a los derechos humanos en los casos *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, *Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, *Artavia Murillo y otros Vs. Costa Rica*, *Suárez Peralta Vs. Ecuador*, *Alban Cornejo Vs. Ecuador*, *Vera Vera y otra Vs. Ecuador*, *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, I.V. Vs. Bolivia*, *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, y *Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*.

Es menester establecer para clarificar a la honorable corte, que el secreto profesional protege a toda la información en salud, y establece que esta no puede ser revelada cuando hace daño a las pacientes. Este es un derecho fundamental pues la confidencialidad en salud es un pilar del sistema de salud, que hace que las personas tengan confianza en el mismo y busquen atención médica cuando lo necesiten.

6.4 Conclusión sobre la petición de medidas cautelares

Una vez que hemos argumentado y evidenciado como la ley demandada genera una situación grave y un daño irreparable que requiere que se actúe con urgencia y se suspenda la ejecución de la ley en cuestión, cerramos esta parte de la acción recordando que estándares internacionales de derechos humanos han establecido que para dictar medidas cautelares:

(...) los hechos que motivan una solicitud de medidas de cautelares no requieren estar plenamente comprobados, sino que la información proporcionada debe ser apreciada desde una perspectiva *prima facie* que permita identificar una situación de gravedad y urgencia¹⁴⁸.

Tomando en cuenta que las medidas cautelares suponen que se pueda analizar el daño que podría irrogarse, desde el criterio de que este por su propia naturaleza no es susceptible de reparación integral, restauración o adecuada indemnización y que para el caso que se demanda en particular, el daño podría consistir –y de hecho, ha consistido– en pérdidas de vidas humanas, daños a la salud, afectación al proyecto de vida de las niñas, adolescentes, personas con capacidad de abortar y mujeres, forzadas a una maternidad producto de una violación o expuestas a un aborto inseguro en estas circunstancias, las medidas cautelares son de fundamental importancia.

En este caso es importante señalar también que la ley demandada atenta a la dignidad humana por lo que debe ser inmediatamente suspendida por los efectos que produce, esto es por las graves vulneraciones de derechos humanos que sufren personas concretas en razón de su aplicación. En este caso son mujeres, personas con capacidad de abortar, niñas y adolescentes quienes resultan embarazadas como

¹⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 24/2018. Medida cautelar No. 81-18 NÁthaly Sara Salazar Ayala respecto de Perú, 8 de abril de 2018, párr. 14

consecuencia de una violación, cada una de ellas con nombre, apellido, titulares de derechos constitucionales, con dignidad y con un proyecto de vida, todas ellas víctimas de violencia basada en género a quienes el Estado ecuatoriano en lugar de repararlas, las vuelve a violentar, negándoles la posibilidad de que presten su consentimiento y accedan a un embarazo producto de violación e impuesto por la violencia que perpetúa en ellas el estereotipo de la maternidad como destino primordial, incluso a costa de su integridad, vida, vida digna, salud, educación, entre otros derechos.

Es por esto que no otorgar las medidas en este caso sería desconocer una situación grave y urgente, que afecta a más de la mitad de la población ecuatoriana.

Por todo lo anterior, en conexión con lo señalado en la sección anterior, en razón de que no se ha observado el procedimiento previsto para creación de la ley, corresponde que se suspendan los efectos de todo su articulado; o en su defecto, de los artículos: 5 literal a; 5 literal i), 18, 19, 20, 21, 22, 24.11 25.10, 26.1, 27.3, 27.4, 27.5, 31.2, 32.3, 32.4, 33.4, 35.2 y 35.3 y 46, por ser éstos los que mayor daño podrían causar en los derechos de las mujeres y personas gestantes víctimas de violación.

7. SOLICITUD DE SALTO CRONOLÓGICO Y DE TRAMITACIÓN URGENTE

De los aspectos que han sido aportados en la presente demanda se tiene que existen graves violaciones en el procedimiento de formación de la *Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación*, que permitieron la aprobación de una normativa, que impone graves barreras a las mujeres y otras personas gestantes víctimas de violación que desean interrumpir su embarazo, y las someten graves y potenciales riesgos, entre ellos: 1. la exposición a abortos inseguros, 2. la criminalización y 3. la maternidad forzada.

De estos aspectos también se desprende que existe una afectación desproporcionada a los derechos de las niñas, adolescentes y personas gestantes menores de edad, por parte de la ley demandada y ello abona a los argumentos que hemos planteado de que es menester generar medidas tendientes a su protección y a la garantía de sus derechos. Si consideramos que la mayor proporción de víctimas de violencia sexual son niñas y adolescentes y que la probabilidad de que ellas experimenten un embarazo producto de este delito es mayor que en las mujeres adultas, es importante que la Corte aplique su criterio de priorización. Como ha sido planteado en la Constitución las víctimas de delitos sexuales son un grupo de atención prioritaria (Art. 35 de la CRE). Junto a ello las niñas y adolescentes se encuentran en una situación de doble vulnerabilidad, y corresponde que se pueda tomar medidas tendientes a su protección sin dilaciones.

Igualmente, dado que la cantidad de denuncias por violencia sexual se ha triplicado a raíz de la pandemia, se hace importante que la Corte Constitucional pueda ponderar la situación que existe en Ecuador, y pueda conocer esta demanda de forma urgente. Sobre este punto, cabe señalar que el veto que el Presidente generó ocasionó una serie de reacciones negativas en la comunidad internacional, y se plantea como un fuerte retroceso a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y personas gestantes víctimas de violación. Como se demostró a través de la data recabada por Surkuna, y sobre la base de las proyecciones que se puedan hacer a partir de dicha información, la aplicación de la *Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación* podría dejar a la gran mayoría de solicitantes por fuera, toda vez que las condiciones necesarias que la ley fija deben acreditarse previo a la interrupción del embarazo, son excesivamente onerosas para las víctimas.

Por todo lo anterior, solicitamos que la Corte pueda aplicar el criterio per saltum que consta en su reglamento (Art. 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional¹⁴⁹), y en tal sentido priorizar el conocimiento de esta demanda para evitar que se puedan consumir daños irreparables en la vida e integridad de las niñas, adolescentes y mujeres que podrían ser excluidas de acceder a la interrupción voluntaria del embarazo por violación, ya sea por encontrarse en una edad gestacional que supera las 12 semanas o por no poder acreditar los requisitos que se plantean en la ley.

9. PRETENSIÓN

Con base en los aspectos que han sido expuestos en la fundamentación de esta demanda solicitamos:

1. Que se declare la inconstitucionalidad de la *Ley que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación*, por cuanto en su procedimiento de formación, la Presidenta de la Asamblea Nacional como el Presidente de la República, vulneraron los artículos 82, 84, 126, 138 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Que la *Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación* sea dejada sin efecto.
3. Como medida cautelar y en términos de que la norma impugnada es inconstitucional por cuanto el procedimiento previsto para su aprobación no fue cumplido, solicitamos se suspendan los efectos de todo su articulado, o, en su defecto, se suspendan los efectos de los siguientes artículos: 5 literal a; 5 literal i), 18, 19, 20, 21, 22, 24.11 25.10, 26.1, 27.3, 27.4, 27.5, 31.2, 32.3, 32.4, 33.4, 35.2 y 35.3 y 46, por ser éstos los que mayor daño podrían causar en los derechos de las mujeres y personas gestantes víctimas de violación.
4. Mientras se subsanan las vulneraciones que han sido planteadas en esta demanda, solicitamos se deje subsistente la Sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, así como su auto aclaratorio.

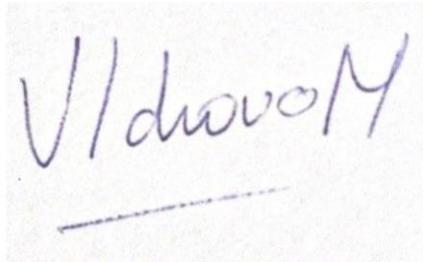
10. NOTIFICACIONES

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en el Casillero Judicial No. 1540 del Palacio de Justicia de Pichincha y en los correos electrónicos: acvs4@hotmail.com; estefi.ecc@gmail.com; mtirira.ec@gmail.com; surkuna.ec@gmail.com; alianzaddhh.ecuador@gmail.com; jhoannamelyna@gmail.com.

Msc. Verónica Vera Sánchez
CC. 171543995-4

Ab. Estefanía Chávez Revelo
Mat. Prof. 17-2014-1071

¹⁴⁹ El artículo en mención plantea que los casos se tramitarán y resolverán en orden cronológico salvo situaciones excepcionales debidamente fundamentadas.

A handwritten signature in blue ink on a light-colored background. The signature reads "V. Idrovo M" in a cursive style. Below the signature is a single horizontal line.

Dra. Vivian Idrovo Mora
Mat. Prof. 17-2007-737