

Memorando Nro. AN-SG-UT-2021-0273-M

Quito, D.M., 14 de agosto de 2021

**PARA:** Sr. Abg. Álvaro Ricardo Salazar Paredes  
**Secretario General**

**ASUNTO:** Informe Técnico-Jurídico No Vinculante No.094-INV-UTL-AN-2021\_ROVIRA  
ZAIDA\_DEFENSORA DEL PUEBLO SUBROGANTE\_Proyecto de Ley Orgánica para  
Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en caso de Violación

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2021-1984-M de fecha 06 de julio de 2021, adjunto remito a usted el Informe Técnico-Jurídico No Vinculante No.094-INV-UTL-AN-2021 elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del **“Proyecto de Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en caso de Violación”**, presentado por la abogada Zaida Elizabeth Rovira Jurado, en su calidad de Defensora del Pueblo Subrogante, mediante Oficio Nro. DPE-DDP-2021-0290-O, de 28 de junio de 2021.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Mgster. Paulo César Gaibor Iza  
**COORDINADOR(A) GENERAL DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Anexos:

- Informe No Vinculante. Extracto, Cuadro Comparativo, Ficha Lingüística

PB

## **INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE**

**No.-094-INV-UTL-AN-2021**

Quito, D.M., 14 de agosto de 2021

### **I. DATOS GENERALES**

**Proponente:** Zaida Elizabeth Rovira Jurado, Defensora del Pueblo, Subrogante

**Nombre del Proyecto:** "Proyecto de Ley Orgánica para garantizar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación"

### **II. ANTECEDENTES**

La señora abogada Zaida Elizabeth Rovira Jurado, Defensora del Pueblo, Subrogante, mediante Oficio Nro. DPE-DDP-2021-0290-O de 28 de junio de 2021, remitió a la señora Presidenta de la Asamblea Nacional el "Proyecto de Ley Orgánica para garantizar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación".

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, con Memorando Nro. AN-SG-2021-1984-M de 06 de julio de 2021, solicitó se proceda con la elaboración del Informe de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

### **III. OBJETIVO DEL INFORME**

Realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136 en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### **IV. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional y, elaborar informes técnico-jurídicos no vinculantes, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 18 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional, el 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010 y el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

### **V. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES**

#### **1. Iniciativa legislativa**

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la señora abogada Zaida Elizabeth Rovira Jurado, Defensora del Pueblo Subrogante. La Defensoría del Pueblo tiene iniciativa para presentar

F02V02-PRO-GSD-FDL-001

proyectos de ley en materia de su competencia tal como dispone el Artículo 134 número 4 de la Constitución.

Adicionalmente es necesario considerar, que el Proyecto de Ley presentado por la Defensoría del Pueblo es en cumplimiento de la Sentencia No. 34-19-IN/21 y acumulados del 28 de abril de 2021 emitido por la Corte Constitucional, mediante la cual declaró inconstitucional por el fondo, el Artículo 150, número 2 del Código Orgánico Integral Penal respecto a la frase "en una mujer que padezca de discapacidad mental", y dispuso a dicha Defensoría, como Institución Nacional de Derechos Humanos con iniciativa legislativa, presente en el plazo de dos meses, a la Asamblea Nacional, un proyecto de reforma de ley, que regule la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación.

La iniciativa no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país, ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

En función de las situaciones generadas en la Defensoría del Pueblo, que es de conocimiento público, corresponde dejar señalado lo siguiente:

El 18 de mayo del 2021 el señor Fredy Carrión Defensor del Pueblo ha solicitado la licencia de vacaciones y mediante Resolución No. 023 ha nombrado a la señora Zaida Rovira, como Defensora del Pueblo Subrogante.

El 17 de junio 2021, el señor Freddy Carrión ha dado por terminada la subrogación de Zaida Rovira, de tal forma que el 18 de junio con Resolución No. No. 032-DPE-DDP-2021 le cesa en sus funciones como Vicedefensora, y en su lugar nombra a Tania Castillo para que asuma dicho puesto y subroge la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, estos actos fueron realizados desde la cárcel. En ese mismo día con Acción de Personal No. 853-2021 el Coordinador General Administrativo Financiero, conforme el Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, autoriza a Zaida Rovira subrogar las funciones del señor Defensor del Pueblo, hasta el retorno del titular.

Como se mencionó en líneas anteriores el 28 de junio de 2021, la señora Zaida Rovira, Defensora del Pueblo Subrogante, mediante Oficio No. DPE-DDP.2021-0290-O remitió a la señora Presidenta de la Asamblea Nacional el "Proyecto de Ley Orgánica para garantizar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, en caso de violación".

El 9 de julio de 2021, la señora Tania Castillo realizó una denuncia en la Fiscalía General del Estado por usurpación de funciones a la señora Zaida Rovira. De acuerdo con información pública, se espera que el 18 de agosto la señora Rovira rinda su primera versión a la Fiscalía.

El 23 de julio de 2021, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social con Resolución CPCCS-LE-SG-048-E-2021-63823-07-2021, resolvió: "Artículo 1.- Aprobar el informe de la Coordinación jurídica del CPCCS, considerando las salvedades expuestas por el Coordinador de Asesoría Jurídica encargado, con lo cual se garantiza presunción de inocencia. Artículo 2.- Instar a la Fiscalía General del Estado a dar celeridad a la investigación de la denuncia presentada por la doctora Tania Castillo en contra de la doctora Zaida Rovira. Artículo 3.- Exhortar a la ciudadana Zaida Rovira a que si se siente perjudicada o vulnerada en sus derechos haga uso legítimo del

Artículo 106 del Código Orgánico Administrativo, inciso 2.<sup>1</sup> De acuerdo con el informe jurídico del CPCCS se señala que el titular de la Defensoría del Pueblo se encontraba haciendo uso ilegítimo de sus vacaciones cuando cesó en funciones a la Subdefensora Zaida Rovira. Asimismo, indica que Rovira no está en facultades para declarar a Freddy Carrión como impedido para ejercer el cargo, por circunstancias de fuerza mayor. Esta Resolución del CPCCS no es vinculante.

En esta misma fecha, la señora Zaida Rovira presentó medidas cautelares en el Complejo Judicial Norte de Quito para evitar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) resuelva sobre su subrogación, frente a la ausencia temporal del titular, Freddy Carrión, quien se encuentra bajo prisión preventiva por el delito de supuesto abuso sexual.

A través de correo electrónico S/N de 23 de julio del 2021, se remitió a la Unidad de Técnica Legislativa la acción de personal No. 0853-2021 suscrita por el ingeniero Marcelo Xavier Dávila Medina Coordinador General Administrativo Financiero, Subrogante; mediante la cual manifiesta: "AUTORIZO A LA ABG. ZAIDA ELIZABETH ROVIRA JURADO, VICEDEFENSORA DE LA INSTITUCIÓN, SUBROGAR LAS FUNCIONES DEL PUESTO DEL SR. DEFENSOR DEL PUEBLO, DESDE EL 18 DE JUNIO DE 2021 HASTA EL RETORNO DEL TITULAR QUE CONFORME EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO NO PODRÁ SUPERAR LOS TRES MESES, POR LA AUSENCIA TEMPORAL POR FUERZA MAYOR DEL TITULAR DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, ARTÍCULO 270 DE SU REGLAMENTO GENERAL Y ARTÍCULOS 77 Y 78 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ADMINISTRACIÓN DE TALENTO HUMANO. REF: MEMORANDO NRO. DPE-CGAJ-2021-0169-M (CRITERIO JURIDICO) E INFORME TECNICO DATH-2021-0224 DE 18 DE JUNIO DE 2021."<sup>2</sup>

Desde el 26 de julio de 2021, las comunicaciones y comparecencias a las distintas Comisiones Especializadas Permanentes de la Asamblea Nacional se han convocado y oficializado a Zaida Rovira, como Defensora Subrogante.

En función de lo expuesto, corresponde a los órganos competentes (Función Judicial) determinar si la subrogación y actuaciones administrativas realizadas por la señora Zaida Rovira durante el período de Defensora del Pueblo Subrogante son legítimas. Sin embargo, al no existir hasta la presente fecha una resolución vinculante o sentencia en contra de las acciones de la señora Rovira, se presume legítima y legal la presentación del presente Proyecto de Ley, por parte de la misma.

## 2. Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto corresponde a la materia: **Derechos Humanos, (Derecho de las personas gestantes a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación)**. En consecuencia, cumple con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

---

<sup>1</sup> Resolución No. CPCCS-LE-SG-048-E-2021-63823-07-2021 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de 23 de julio del 2021.

<sup>2</sup> Se anexa Acción de Personal No. 0853-2021 suscrita por el Ing. Marcelo Xavier Dávila Medina Coordinador General Administrativo Financiero, Subrogante con fecha 18 de junio de 2021.

### 3. **Exposición de motivos, considerandos y articulado**

El precitado Proyecto de Ley contiene: Exposición de Motivos, cuarenta y dos considerandos, cuarenta y nueve artículos, dos Disposiciones Generales, cinco Disposiciones Transitorias, ocho Disposiciones Reformatorias, y una Disposición Final. Por lo tanto, **cumple** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56.2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### 4. **Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían**

El Proyecto de Ley siendo una propuesta nueva contiene la determinación clara y precisa de los artículos propuestos. Además de las disposiciones reformativas de artículos vigentes en la Ley Orgánica de Salud y el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia. En consecuencia, cumple con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

## VI. **ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO NO VINCULANTE**

### 1. **Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a derechos y garantías Constitucionales**

Previo al análisis constitucional, de la legislación internacional, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es importante exponer el contexto de las mujeres, niñas, adolescentes y personas gestantes que deciden interrumpir voluntariamente su embarazo, en caso de violación.

En el país, alrededor de 7 niñas menores de 14 años dan a luz a diario<sup>3</sup>, convirtiéndolo en el tercer país a nivel de la Región de América Latina con la tasa más alta de embarazo en niñas y adolescentes (10-19 años).<sup>4</sup> En el año 2019 de acuerdo con las cifras del INEC existieron 1816<sup>5</sup> partos de niñas entre 10 y 14 años, y 49 895<sup>6</sup> partos en el caso de niñas y adolescentes de 15 a 19 años. Tan solo 300 niñas comprendidas en el primer rango etario accedieron a un aborto terapéutico<sup>7</sup>. De acuerdo con datos de la Fiscalía General de Estado, cada año aproximadamente, "2000 niñas y adolescentes quedan embarazadas casi todas por violación".<sup>8</sup> Esta situación alarmante ha sido observada por varios Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas y por Organizaciones civiles ecuatorianas.

<sup>3</sup> Minsiterio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Justicia UNFPA, OPS (2018). Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en niñas y adolescentes, Ecuador 2018-2025. Disponible en: <https://bit.ly/2UjcGb> (Consultado 26 julio 2021)

<sup>4</sup> Plan Internacional (2019). Ecuador, tercer país de la región con más embarazos adolescentes. Disponible en: <https://bit.ly/3d3dsio>. (Consultado 26 julio 2021)

<sup>5</sup> INEC 2019. Estadísticas Vitales Registro estadístico de Nacidos Vivos y Defunciones Fetales 2019. Tasa específica de nacido vivos de mujeres adolescentes de 10 a 14 años.

<sup>6</sup> INEC 2019. Estadísticas Vitales Registro estadístico de Nacidos Vivos y Defunciones Fetales 2019. Tasa específica de nacido vivos de mujeres adolescentes de 15 a 19 años.

<sup>7</sup> INEC 2019. Anuario de nacimientos y defunciones.

<sup>8</sup> El Comercio en: <https://bit.ly/3gTF4Z4>(Consultado 26 de julio 2021)

De acuerdo con SURKUNA, una organización de apoyo y protección de los derechos humanos, los delitos de violencia sexual constituyen un problema vigente en el país, que afecta principalmente a las mujeres en cualquier etapa de su vida. Según la última Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres – ENVIGMU, realizada en 2019 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 65 de cada 100 mujeres en el Ecuador, han experimentado algún tipo de violencia lo cual representa el 64.9 %.

El Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF) de la Fiscalía General del Estado (FGE), detalla que entre 2016 y 2020 hubo 27.080 víctimas del delito de violación y 14 de violación incestuosa, dato que corresponde a los meses de entre julio y diciembre de 2020 (FGE 2021).

Las estadísticas que presenta la FGE (2021) sobre delitos sexuales y más concretamente del delito de violación, demuestran que en los últimos cuatro años hubo un incremento del número de víctimas que reportaron los hechos ante la Institución, puesto que en 2016 se registraban 4.884 víctimas de violación, en 2017 eran 5.045, en 2018 llegaban a 5.667, en 2019 a 6.034 y en 2020, año en que se desarrolló la emergencia sanitaria la cifra se redujo a 5.450, lo cual no significaría que el delito ha disminuido, sino que representaría la imposibilidad de las víctimas y sobrevivientes de avisar el cometimiento del delito, pues los meses más difíciles de la pandemia (marzo, abril y mayo) se registran entre 345, 152, y 273 noticias de delitos de violencia sexual respectivamente, cuando la media de reportes del delito de violación fue de 454 reportes mensuales, en el año 2020.<sup>9</sup>

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en ésta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad<sup>10</sup>. En este sentido, los derechos a su vez son superiores al Estado, ya que adquieren la característica de ser inherentes a la condición humana, y, por lo tanto, el Estado está en la obligación de respetarlos, protegerlos y de abstenerse de realizar cualquier conducta que implique una vulneración, restricción o menoscabo injustificado, pues los derechos limitan a todos los poderes del Estado y consecuentemente a las actuaciones realizadas por las y los servidores públicos.

Por ende, en un “Estado Constitucional de Derechos” se reconoce el pluralismo jurídico, entendida esta como la multiplicidad y diversificación de las fuentes del derecho y la vigencia de diversos sistemas jurídicos. Un juez, servidor o autoridad pública, para actuar o decidir, además de observar las formalidades establecidas en la ley, debe tomar en cuenta los tratados internacionales de derechos humanos, el derecho propio de los pueblos y nacionalidades, derechos específicos de las mujeres, niños y niñas, adolescentes, personas con discapacidad y demás normas morales y sociales que garanticen la dignidad humana, y para que en su interpretación conjunta se pueda dar una solución efectiva, siempre priorizando el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas, comunas, pueblos y nacionalidades.<sup>11</sup> En este contexto, las normas jurídicas no son letra muerta ni estáticas, y los aplicadores de las mismas

---

<sup>9</sup> “La culpa no era mía” Barreras en el acceso a justicia de las mujeres sobrevivientes de violación en el Ecuador. Investigación realizada por el Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos-Surkuna.

<sup>10</sup> Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH ¡Para exigir nuestros Derechos! Quito, diciembre 2014, pág. 5.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. 15

tienen la obligación constitucional de emplear la norma e interpretar de manera favorable para la vigencia de los derechos y garantías constitucionales, en palabras de Ramiro Ávila, el juez, el servidor o autoridad deja de ser “boca de la ley”, y se convierte en “cerebro de la Constitución”<sup>12</sup>

La norma constitucional señala que es deber primordial del Estado el garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes (Artículo 3). Que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, sin que sean discriminados por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación (Artículo 11, numero 2).

Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte, sin necesidad que se exija condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley, asimismo, estos serán plenamente justiciables sin que se pueda alegar falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento. (Artículo 11, numero 3).

Por su parte la salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión, a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional. (Artículo 32).

De la misma forma el Estado tienen la obligación de dar atención prioritaria a las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad. (Artículo 35), está garantizada el derecho a la integridad personal, que incluye la integridad física, psíquica, moral y sexual. (Artículo 66).

Por su parte también la Carta Magna asegura la protección especial para las víctimas de infracciones penales, garantizando la no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía

---

<sup>12</sup> Cfr. Ávila, Ramiro, “El Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia”, en: Ávila, Ramiro Editor, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, “La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado” serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008, pág. 30

de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales. (Artículo 78).

En esta línea garantista y en el marco de un Estado constitucional de derechos desarrolla un catálogo de derechos que protegen a las personas, pueblos y nacionalidades, incluso a la propia naturaleza.

Por otro lado en materia del análisis del Proyecto en mención y como ya se señaló anteriormente, mediante Sentencia No. 34-19-IN/21 y acumulados del 28 de abril de 2021 de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por el fondo, el Artículo 150, número 2 del Código Orgánico Integral Penal en la frase "en una mujer que padezca de discapacidad mental", y dispuso a dicha Defensoría, como Institución Nacional de Derechos Humanos con iniciativa legislativa, presente en el plazo de dos meses, a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma de ley, que regule la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación, sobre la base de los criterios establecidos en la Sentencia. También dispuso 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 sentencia. La Asamblea Nacional, a través de su representante, deberá informar trimestralmente sobre el avance y cumplimiento de esta medida, a partir de la recepción del Proyecto de Ley.<sup>13</sup>

En este sentido, es oportuno que la Asamblea Nacional considere este plazo y cumpla con dicha obligación, conocer y discutir la Propuesta de Ley, que regule la interrupción voluntaria del embarazo producto de una violación sexual, **con los más altos estándares de deliberación democrática<sup>14</sup> y no realice un análisis de la despenalización del aborto porque este derecho fue ratificado por la Corte Constitucional.** Se debe enfatizar el estudio del derecho a la interrupción del embarazo en casos de violación.

En línea con lo expuesto, la Corte Constitucional analizó la Acción Pública de Inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 149 y 150 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), sobre la base de los siguientes fundamentos:

El Artículo 150 del COIP mantiene como delito, el aborto en casos de violación, incesto, malformación grave del feto y embarazo por inseminación forzada; norma incompatible con el Artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador que reconoce y garantiza a las personas: 2. El derecho a la vida digna...3. El derecho a la integridad personal... 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; 5. El derecho al libre desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que los derechos de los demás; El derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, y su vida y orientación sexual...

Por otro lado, la Constitución de la República del Ecuador, por medio del llamado "bloque de constitucionalidad" reconoce la exigibilidad de los derechos y garantías reconocidos en los tratados e instrumentos internacionales. **El concepto de bloque de constitucionalidad es un mecanismo que permite darle rango constitucional a**

---

<sup>13</sup> Sentencia No. 34-19-IN/21 y acumulados del 28 de abril de 2021 de la Corte Constitucional

<sup>14</sup> Ibidem

### **las normas que tengan un mejor estándar de protección.<sup>15</sup>**

En la sentencia, la Corte reconoce que los nuevos derechos se pueden reconocer por remisión o por reconocimiento expreso. Fue así que el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo o matrimonio igualitario se incorporó al texto constitucional en la interpretación de la Corte Constitucional: **"Por el bloque de constitucionalidad, los derechos enumerados en la Constitución no son taxativos y su reconocimiento es enunciativo. Los derechos que no constan en la Constitución se incorporan al texto por dos vías: remisión a los instrumentos internacionales o por reconocimiento expreso de los derechos innominados ..."**<sup>16</sup>

De la misma manera, revisó el test de proporcionalidad, determinando que la penalización del aborto por violación "no solo que no protege a la mujer embarazada -violada-, sino que la coloca muchas veces en la situación extrema de buscar abortos en condiciones inseguras, arriesgando su vida y su salud: la obliga a continuar con un embarazo forzado y a una maternidad forzada, lesionando gravemente su integridad personal, su autonomía, su dignidad, entre otros derechos. [...] Si se trata de brindar cuidado y protección desde la concepción, entendida de acuerdo con la interpretación dada por la Corte Interamericana, penalizar el aborto en casos de violación no es un medio adecuado y por lo tanto la disposición impugnada no supera siquiera el criterio de idoneidad. Asimismo, de todos los medios adecuados que podrían haberse escogido para proteger el pretendido fin legítimo, se ha utilizado el medio más lesivo, aquel que restringe y priva de contenido varios derechos fundamentales de las mujeres, niñas, adolescentes o personas con capacidad de abortar que no padezcan de discapacidad mental, víctimas de violación y embarazadas, al imponerlas un embarazo forzoso, la continuidad de un embarazo forzoso y una maternidad forzosa; todas, prácticas coercitivas que afectan la dignidad, la autonomía y la igualdad de las mujeres".

También analizó el derecho a la vida desde un punto de vista sistemático "de esta forma, aun cuando la protección a la vida desde la concepción es un valor primordial dentro de la Constitución, este no puede ser interpretado de forma aislada o absoluta, sino que debe ser entendido sistemáticamente con otros derechos y principios también reconocidos en la CRE, en este caso, con aquellos derechos de las mujeres que han sido violadas. En consecuencia, corresponde balancear y encontrar un apropiado equilibrio que permita la convivencia de los diversos derechos que reconoce nuestra Constitución."<sup>17</sup>

Así, al referirse a la violencia contra las mujeres, indican que constituye una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales que han conducido a la dominación de la mujer y a su discriminación y han impedido su adelanto pleno, convirtiéndose en uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a las mujeres a una situación de subordinación respecto de los hombres.<sup>18</sup> Al respecto, la Corte IDH ha determinado que la violencia contra las mujeres no solo constituye una violación de los derechos humanos, sino que es "una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre

---

<sup>15</sup> Acción Pública de Inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 149 y 150 del Código Orgánico Integral Penal (COIP)

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia 11-18-CN/19, párr. 140.

<sup>17</sup> Sentencia No. 34-19-IN/21 y acumulados del 28 de abril de 2021 de la Corte Constitucional

<sup>18</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, del 20 de diciembre de 1993.

mujeres y hombres” que trasciende todos los sectores de la sociedad, independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, educación, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases.<sup>19</sup>

Para la Corte Constitucional (...) el fin de la tipificación del delito y su pena es la disuasión del cometimiento de la conducta. Así, el legislador ha tipificado como delito el aborto consentido para evitar, justamente, que las mujeres lo practiquen y con ello proteger al *nasciturus*. En principio, dado que la medida busca proteger un valor constitucional contenido en la CRE, como es la protección a la vida del *nasciturus*, podría considerarse que se trata de una **medida con una finalidad constitucionalmente válida**. (Sentencia No. 34-19-IN/21)

De esta manera, dadas las graves implicaciones, la Corte evidenció que 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. En realidad, no existen evidencias reales ni objetivas de que la criminalización de esta conducta constituya una medida persuasiva. Al contrario, la medida promueve que la conducta se 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.<sup>20</sup>

De la misma manera, consideró los criterios de: **idoneidad**, este Organismo no verifica que la imposición de una sanción penal sea, en sí misma, conducente a lograr el fin perseguido por el legislador de proteger al *nasciturus* (...); **necesidad de la medida**, a juicio de esta Corte, existen alternativas menos gravosas para alcanzar el fin constitucionalmente protegido, en este caso, la protección del **nasciturus**. En tal sentido, esta Corte enfatiza que el derecho penal de acuerdo con nuestra CRE se debe guiar por el principio de mínima intervención penal que determina que el Estado no debe sancionar penalmente todas las conductas que puedan ser consideradas antisociales, sino únicamente en aquellos casos donde existe un verdadero riesgo para los intereses de la comunidad o los individuos transgreden las condiciones mínimas de sobrevivencia de la sociedad. De modo que la coerción estatal penal no puede ser vista como la solución para toda situación, pues por su afectación a la libertad, el derecho penal es de última *ratio*; **proporcionalidad**, en estricto sentido de la medida - vista como el equilibrio entre el sacrificio y el beneficio conseguido- tampoco se encuentra que la sanción penal esté justificada pues, lo poco que logra la ley penal para proteger al *nasciturus* mediante la disuasión de la interrupción voluntaria del embarazo; no justifica lo mucho que se pierde al permitir el ejercicio del poder punitivo del Estado contra mujeres víctimas de violación, en detrimento de su integridad personal,

---

<sup>19</sup> Corte IDH, Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 118.

<sup>20</sup> Al respecto, esta Corte observa que conforme a la Observación General No. 26 al PIDCP de 3 de septiembre de 2019: “Los Estados partes deben proporcionar un acceso seguro, legal y efectivo al aborto cuando la vida y la salud de la mujer o la niña embarazada corran peligro, o cuando llevar el embarazo a término causaría dolores o sufrimientos considerables a la mujer o la niña embarazada, especialmente si el embarazo es consecuencia de una violación o incesto, o si no es viable. Además, **los Estados partes no pueden regular el embarazo o el aborto en todos los demás supuestos de manera contraria a su deber de velar por que las mujeres y las niñas no tengan que recurrir a abortos peligrosos, y deberían revisar en consecuencia la legislación pertinente** (...). Los Estados partes deberían eliminar los obstáculos existentes al acceso efectivo de las mujeres y las niñas a un aborto sin riesgo y legal, incluidos los derivados del ejercicio de la objeción de conciencia por proveedores individuales de servicios médicos, y no deberían introducir nuevas barreras.(...) Los Estados partes también deberían proteger eficazmente la vida de las mujeres y las niñas contra los riesgos para la salud mental y física asociados con los abortos practicados en condiciones de riesgo”

autonomía sexual y reproductiva y libre desarrollo de la personalidad; y, la legislación regional comparada de Bolivia, Colombia, Argentina (Sentencia No. 34-19-IN/21)

En consecuencia, la Corte Constitucional teniendo en cuenta los diferentes escenarios, las graves consecuencias que conlleva una violación y la subsecuente maternidad forzada, los problemas de salud pública y las implicaciones de la imposición de una sanción privativa de libertad, la medida constituye un sacrificio desmedido e injustificado que solo las revictimiza y afecta en sus derechos constitucionales, sin que con ello se obtengan beneficios o se logre consolidar realmente una protección en favor del *nasciturus*. 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. (Sentencia No. 34-19-IN/21)

En función de lo señalado la Corte Constitucional **encontró que la sanción penal impuesta a las víctimas de violación, que no padecen una discapacidad mental, no es proporcional y por tanto es inconstitucional, declarando la inconstitucionalidad por el fondo del Artículo 150, número 2 del Código Orgánico Integral Penal en la frase “en una mujer que padezca de discapacidad mental”.**

Ahora bien, respecto al Proyecto de Ley presentado por la Defensoría del Pueblo que tiene por objeto tutelar, proteger y regular el derecho de las personas gestantes que deseen interrumpir legal y voluntariamente su embarazo, en caso de violación, garantizando el pleno ejercicio de los derechos que reconoce la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, se puede establecer:

Tiene como fines: 1. Garantizar la dignidad de las personas gestantes que deseen interrumpir su embarazo en caso de violación; establecer requisitos necesarios y obligaciones al sistema nacional de salud y del personal médico; garantizar el acceso a la atención prioritaria, integral, gratuita, oportuna, humanizada, de calidad y confidencial, antes, durante y postaborto; prevenir la revictimización de la víctima de violencia sexual; y, garantizar su pleno ejercicio en el ámbito público y privado e implementar programas de formación, sensibilización y difusión de derechos humanos con enfoque de género para promover el acceso y la atención de las personas gestantes que deseen interrumpir su embarazo, en caso de violación.

En este sentido, el sistema mundial de protección de los derechos humanos ha apoyado abiertamente la despenalización de la violación y el aborto. Varios países de la Región reconocen que **la interrupción voluntaria del embarazo es un derecho humano de las mujeres, niñas y adolescentes**, en algunos países también se reconoce a las personas gestantes, reconocimiento que también se presenta dentro de la Propuesta del Proyecto de ley de la Defensoría del Pueblo. Cuando se restringe el derecho de la mujer a tomar decisiones autónomas sobre el aborto, se ven amenazados los derechos humanos, en general.

Por su parte, en materia de Derechos Humanos tenemos a los tratados internacionales, Observaciones, Recomendaciones y Opiniones Consultivas que abonan al bloque de constitucionalidad, y guardan concordancia con los artículos 424, 11 número 3 y 426 de la Constitución del Ecuador, así como las sentencias de los organismos competentes e informes de los diferentes Comités del Sistema de Naciones Unidas, que abordan estos temas.

Algunos de los instrumentos internacionales de derechos humanos y las interpretaciones emitidas por la ONU sobre el aborto analizan también que cuando se restringe el acceso a servicios de

aborto legal y seguro para mujeres, niñas, adolescentes y mujeres, varios derechos humanos se ven amenazados, entre ellos:

- **Derecho a la vida.** - El Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer repetidamente han recomendado la revisión o enmienda de las leyes que penalizan o restringen el aborto. Algunas personas que se oponen al aborto seguro y legal creen que el "derecho a la vida" del feto debe prevalecer sobre los derechos humanos de las mujeres, especialmente el derecho a la no discriminación y la salud.

- **Derechos a la salud y a la atención médica.** - El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano de expertos de la ONU principal en la supervisión e interpretación del derecho a la salud. Este Comité consistentemente ha afirmado que el respeto por el derecho a la salud de las mujeres requiere la despenalización del aborto, por lo menos en ciertas circunstancias.

Las leyes que restringen el aborto también afectan la salud de las mujeres de otras maneras, no solo limitando su acceso a servicios de aborto seguros. Por ejemplo, el derecho a la salud es violado cuando se le niega a la mujer arbitrariamente el tratamiento necesario en caso de abortos incompletos o cuando se le otorga tratamiento, sin entregársele paliativos para el dolor, cuando estos medicamentos están disponibles.

- **Derechos a la no discriminación y a la igualdad.** - El acceso a servicios de aborto legal y seguro es fundamental para proteger los derechos de la mujer contra la discriminación y la igualdad sustantiva. En la práctica, además de otros cambios que afectan su vida real, cuando tienen hijos, es más probable que enfrenten las mayores dificultades y desventajas sociales en los campos económico y profesional, que los hombres. Cuando las mujeres se ven obligadas a continuar con un embarazo no deseado, estas consecuencias inevitablemente las pondrán en desventaja. El Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer señala que rechazar los procedimientos clínicos que solo las mujeres necesitan es una forma de discriminación contra ellas. Por lo tanto, en algunos casos, la ley que restringe el aborto puede constituir en sí misma una violación del derecho a la no discriminación. En este sentido el Comité de Derechos Humanos de la ONU también ha establecido un vínculo claro entre la igualdad de las mujeres y el acceso a los servicios de salud reproductiva, incluyendo el aborto.

- **Derecho a la seguridad personal.** - El derecho a la seguridad personal está en el centro de las cuestiones relacionadas con el aborto y los derechos humanos. Cuando ocurre un embarazo inesperado y la ley exige que la mujer continúe quedando embarazada, esta situación puede constituir una violación gubernamental del cuerpo de la mujer, violando así este derecho.

- **Derecho a la libertad.** - Condenar a las mujeres que se someten a abortos ilegales es un ataque adicional a los derechos de las mujeres, ya que encarcela arbitrariamente a mujeres que buscan satisfacer sus necesidades de salud. Cuando se disuade a las mujeres de buscar ayuda médica por temor a que los médicos u otros profesionales de la salud denuncien a la policía, su derecho a la libertad, también se ve amenazado. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha pedido repetidamente a los gobiernos que revisen sus leyes y suspendan el castigo y el encarcelamiento de los abortos voluntarios.

- **Derecho a la privacidad.** - Las decisiones sobre el embarazo y la maternidad son muy personales y exactamente el tipo de derecho en el que se debe proteger la privacidad. La privacidad también está en juego si los profesionales de la salud divulgan información confidencial sobre mujeres que buscan o necesitan atención postaborto. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha manifestado que la divulgación de información médica confidencial tiene un impacto diferente en las mujeres que en los hombres porque puede disuadir a las mujeres de realizarse un aborto.

- **Derecho a la información** En el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen una obligación de proveer la información completa, correcta y necesaria para

proteger y promover el derecho a la salud, incluyendo la salud reproductiva. Donde el aborto no está prohibido, esta información completa y correcta debe incluir información sobre las opciones disponibles de aborto seguro. La denegación o restricción de información relacionada con el aborto, puede, en ciertos casos, constituir discriminación.

- **Derecho a no ser sometido al trato cruel, inhumano y degradante.** - El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha indicado que las restricciones al acceso al aborto legal y seguro puede llevar a situaciones que constituyen un trato cruel, inhumano o degradante. Estas situaciones incluyen el de forzar a una mujer embarazada a llevar a término, un embarazo no deseado o riesgoso para su salud.
- **Derecho a la libertad religiosa y de conciencia.** - La fe religiosa es un asunto sumamente personal, como lo es el aborto. El derecho humano a la libertad religiosa y de conciencia no permite ninguna limitación, y aplica a las religiones establecidas y no establecidas y al derecho a no tener una religión. Con respecto al aborto, no se puede obligar a que las mujeres cumplan con leyes basadas exclusiva o principalmente en doctrinas de fe. Éste es el caso de muchas de las leyes que restringen el aborto.<sup>21</sup>

En concordancia con lo expuesto se resalta lo estipulado en el Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que manifiesta que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades, sin distinción alguna, por lo que es un derecho humano la interrupción del embarazo por violación.

En línea con la normativa internacional, varios instrumentos de derecho internacional y las recomendaciones y observaciones finales de los Comités de Naciones Unidas se han pronunciado a favor del aborto, entre ellos el Comité de Derechos Humanos, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de los Derechos del Niño, Comité contra la Tortura, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, y Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

En línea con lo anterior, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la Observación General No. 14, herramienta importante, formula recomendaciones sobre el acceso a aborto seguro, y legal a los Estados parte. Observaciones que Ecuador debe considerar como suscriptor de la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

De manera similar, el Comité de la CEDAW podría valerse de las disposiciones de su Recomendación General No. 24 para responsabilizar a los Estados Parte por el hecho de no garantizar servicios de aborto seguro y legal a las mujeres que enfrentan un embarazo no deseado. En el caso de Ecuador, con la presentación de este Proyecto de Ley se está acogiendo a una de las recomendaciones del Comité de la CEDAW.

En el ámbito nacional se determina que no existe contradicción con la Carta Magna, más bien, responde al principio de igualdad de todas las personas, quienes gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades; por lo que nadie podrá ser discriminado por razones étnicas, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier

---

<sup>21</sup> Información Human Rights <https://www.hrw.org/es/news/2005/06/15/ga-derechos-humanos-y-el-acceso-al-aborto>

otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos, establecido en el Artículo 11, número 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

De la misma manera, guarda concordancia con el Artículo 11, número 3 de la Constitución de la República que establece la directa e inmediata aplicación de la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, el desarrollo progresivo de los derechos a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas, siendo el más alto deber del Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

También la Carta Magna garantiza de forma integral el derecho a la salud bajo los principios de equidad, interculturalidad, eficiencia, calidad, entre otros, con enfoque de género y generacional, en el Artículo 32. Por otro lado, en el Artículo 35 reconoce que las víctimas de violencia doméstica y sexual recibirán atención prioritaria y especializada en el ámbito público y privado y que el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad. Y, en el Artículo 66, número 3, letra b) establece el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado.

Por otro lado, el Artículo 66, número 10 de dicha norma determina el derecho a tomar decisiones libres, responsables e informadas sobre su salud y vida reproductiva y a decidir cuándo y cuántas hijas e hijos tener. Conforme se mencionó en líneas anteriores, es un derecho humano la interrupción voluntaria del embarazo por violación, en mujeres, niñas y personas gestantes, y, es un derecho a tomar decisiones libres.

También el Artículo 70 de la Constitución establece que el Estado debe formular y ejecutar políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

De igual manera establece que se les garantizará la no revictimización a las víctimas de infracciones penales gozando de protección especial, Artículo 78. Por tanto, la interrupción del embarazo cuando este ha sido producto de una violación, constituye una garantía de no revictimización.

En este marco, la regla constitucional que proscribe la revictimización, constituye la piedra angular sobre la que confluyen una serie de derechos humanos relacionados con la protección de la mujer frente a las varias formas de violencia a la que han sido tradicionalmente sometida, al interior de un modelo de Estado donde las normas, reglas y valores constitucionales poseen aplicabilidad directa y efecto de irradiación sobre todas las manifestaciones del poder público<sup>22</sup>.

El alcance del derecho a la no revictimización está dado por las materializaciones normativas, políticas y judiciales que de este se hagan. Cabe recordar, que tanto las normas, como las políticas públicas están circunscritas por la garantía normativa (Artículo 84) y el principio de eficacia normativa material (Artículo 424) de la Constitución de la República del Ecuador, en el marco del efecto de irradiación de las normas constitucionales en cualquier manifestación del ejercicio del poder público. Dicho esto, resulta relevante la posición de la administración de justicia,

---

<sup>22</sup> El derecho constitucional a la no revictimización de las mujeres en el Ecuador. Universidad y Sociedad vol.10 no.4 Cienfuegos jul.-set. 2018 Epub 02-Sep-2018 MSc Ruth Karina Moscoso Parra1, MSc José Eduardo Correa Calderón yMSc Gabriel Orellana Izurieta1.

particularmente la del juzgador de garantías penales que opera como garante de los derechos de las partes (Artículo 225), la Fiscalía como ente que monopoliza la actividad investigativa y la pretensión punitiva (Artículo 282 Código Orgánico de la Función Judicial), y la Defensoría Pública, como órgano de defensa técnica para las personas que no puedan acceder a servicios privados de asesoría legal (Artículo 286).

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sus sentencias, que es un precedente obligatorio de los estados miembros del Sistema Interamericano, ha determinado las obligaciones del Estado en cuanto al derecho de no revictimización. El sistema judicial y las actividades procesales de Ecuador avanzan gradualmente para adaptarse a estas obligaciones en la cultura del proceso judicial.

En este punto, cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido conocimiento de un caso histórico de violencia física y sexual contra mujeres y algunas menores de edad, pero todos ellos con recursos económicos limitados. CASO GONZÁLEZ Y OTRAS ("CAMPO ALGODONERO") VS. MÉXICO, y ha señalado que, dentro del enfoque de género, debido a que los valores patriarcales ejercen control y contención en la máquina ideológica, las mujeres se encuentran en una situación de continua discriminación y desventaja frente a sus pares masculinos, y esta situación es provocada entre otras causas por la violencia sexual. Por esta razón, la comprensión tradicional de los derechos es insuficiente y ha llevado a la existencia a largo plazo de desigualdades sistémicas en razón de la sexualidad.

Por estas razones, como derecho constitucional en el Ecuador, la no revictimización juega un papel primordial en su ordenamiento jurídico, dando un marco legal que reconoce y garantiza la protección a las víctimas de violencia contra la mujer.

Otro de los temas que se debe considerar es la autorización de una tercera persona para acceder al aborto, ante lo cual el Comité de los Derechos del Niño ha manifestado que la exigencia de consentimiento de los padres para la realización de un aborto ha aumentado el número de abortos ilegales entre las adolescentes. Si bien el Comité no ha solicitado explícitamente a los Estados Parte que revisen o hagan enmiendas a sus leyes o políticas, sí les ha solicitado proporcionar a las y los adolescentes servicios de consejería y rehabilitación orientados a sus necesidades. El Comité también ha abogado por el acceso de las y los adolescentes, sin el consentimiento de los padres, a consejería y atención confidenciales, y centros de rehabilitación orientados a sus necesidades, así como a información sobre salud reproductiva y planificación familiar. También, el Comité de la CEDAW ha criticado explícitamente las exigencias legales respecto de la autorización del cónyuge o el consentimiento de los padres para que una mujer o una joven puedan realizarse un aborto. Tema que se considera en el Proyecto de Ley presentado.

Por otro lado, tenemos el derecho a la Objeción de conciencia, que es usado por médicos y otro personal de salud que se oponen al aborto, a pesar de que está contemplado en el marco de derechos humanos, este derecho no es absoluto. Por ejemplo, la conciencia no justifica la negativa a llevar a cabo un aborto que le puede salvar la vida a una mujer cuando no existen alternativas adecuadas para la mujer embarazada. El Comité de la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha manifestado explícitamente que los derechos humanos de las mujeres son vulnerados cuando los hospitales se niegan a proveer abortos a causa de la objeción de conciencia de los médicos. El Comité ha expresado su preocupación por el limitado acceso que tienen las mujeres al aborto debido a esta misma razón. También ha recomendado expresamente que los hospitales públicos provean servicios de aborto en el contexto del aborto legal. Sobre el mismo punto, el Comité de Derechos Humanos ha manifestado preocupación

respecto de la falta de información acerca del ejercicio de la objeción de conciencia por parte de los médicos.

Este tema ha sido abordado como parte de las barreras que deben enfrentar las mujeres cuando intentan acceder a servicios de aborto legal. Al respecto el Comité de la CEDAW sostiene que las disposiciones que permiten la objeción de conciencia sin garantizar a las mujeres una alternativa para acceder al aborto, violan los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Acerca de Objeción de Conciencia en la prestación de servicios de salud pública: Métodos Anticonceptivos, la Fundación Desafío y Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, manifiesta que muchos casos de Objeción de Conciencia-OC en Interrupción Legal del Embarazo los médicos se alejan de este uso liberal, de esa imagen ética plasmada en la bioética y en el derecho, y se parecen más a actos reaccionarios incluso de fundamentalismo religioso y presión política, que en no pocas ocasiones se traducen en ilícitos y daños a quienes supuestamente debían acompañar, atender y cuidar. Hay profesionales que emplean las alegaciones de conciencia como parte de un activismo en contra de los derechos reproductivos, en particular el aborto. (*Ramón Michel&Ariza, 2019*).

Hay provincias en el Ecuador que todavía superan la razón de muerte materna es 100 mujeres muertas por cada 100.000 Nacidos Vivos, estas provincias son Bolívar, Zamora Chinchipe y Esmeraldas, que son zonas geográficas con población eminentemente rural, pobre y con presencia de población étnica, indígena o afroecuatoriana.

El Ecuador es un país que tristemente tiene todavía altos índices de Mortalidad y Morbilidad Materna. Incorporar un obstáculo adicional como es la Objeción de Conciencia, abona a incrementar los índices de embarazo no deseado, abortos en condiciones de riesgo, mortalidad y morbilidad materna, así como incumplimiento de la Ley Orgánica para la prevención y erradicación de la Violencia en contra de la mujer y seguiríamos incumpliendo los estándares internacionales que nos recomiendan reiteradas veces que mejoremos las estrategias para mejorar la salud sexual y salud reproductiva de la población.<sup>23</sup>

La política de salud sexual y salud reproductiva debe incorporar los principios de igualdad en un Estado laico.

También es importante abordar la violación sexual, así la Corte IDH ha establecido que esta se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen contra una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración. Por violación sexual también deben entenderse actos de penetración vaginal o anal, sin consentimiento de la víctima, mediante la utilización de otras partes del cuerpo del agresor u objetos, así como la penetración bucal mediante el miembro viril. La Corte aclara que para que un acto sea considerado violación sexual, es suficiente que se produzca una penetración, por insignificante que sea, en los términos antes descritos y entiende que la violación sexual es una forma de violencia sexual.

En este sentido, 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 sexual.

---

<sup>23</sup> Fundación Desafío y Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador.

Teniendo en cuenta las dimensiones de: integridad física, integridad psíquica o psicológica, integridad moral, integridad sexual, se puede afirmar que la violación de niñas, mujeres y adolescentes es un acto atentatorio contra su integridad en todas sus dimensiones, puesto que produce graves secuelas.

Ahora bien, se analizará los principales obstáculos que encuentran las víctimas y sobrevivientes de violación a nivel nacional para acceder a justicia en las distintas instituciones encargadas de receptor denuncias y otorgar medidas de protección y reparación en el sistema judicial ecuatoriano, que a nivel institucional se encuentra el incumplimiento flagrante del Estado sobre sus obligaciones constitucionales e internacionales en términos de acceso a justicia debido a la prevalencia de círculos de vulneraciones que pueden calificarse como violencia institucional e impunidad estructural para las mujeres.

Pues cuando una víctima y sobreviviente de violación se desanima de denunciar por causa de estos obstáculos, se reproduce una nueva vulneración contra sus derechos y la impunidad significa la perpetuación y aceptación del fenómeno de la violencia de género en todas sus formas, como lo ha señalado SURKUNA y a nivel de recibir atención y protección en la Encuesta Virtual sobre "Obstáculos en el acceso a justicia de sobrevivientes de violación en el Ecuador" un grupo de mujeres registraron que tuvieron que insistir hasta 17 veces para ser atendidas en las instituciones a las que acudieron para realizar la denuncia, por lo que el trato es muy complicado, el proceso es muy largo y la revictimización a la que las mujeres están expuestas, es demasiado.

La Encuesta Virtual sobre "Obstáculos en el acceso a justicia de sobrevivientes de violación en el Ecuador", permite observar que las mujeres sobrevivientes de violación que llenaron la Encuesta Virtual (76 % de ellas) han tenido que contar los hechos entre 1 y 20 veces antes de que les recogieran la denuncia a 1 y 10 operadores judiciales de una misma institución. Lo que ocurre es que primero las atienden una cadena de profesionales que escuchan la versión una y otra vez, hasta que llega a uno que finalmente, le dice a dónde debe acudir para presentar la denuncia (recién), luego de que la sobreviviente ya ha contado su versión varias veces a distintos operadores de justicia.

El 41 % de las personas que llenaron la Encuesta no lograron presentar la denuncia, mientras que el 21 % si lo lograron. Sin embargo, es significativo que el 38 % de las personas que participaron en la Encuesta no haya respondido, pues tal como detallan en la misma, no fueron a ninguna institución para denunciar, debido a la gran cantidad de obstáculos del sistema judicial.

Otro de los problemas a nivel del acceso a la justicia, es el insuficiente número de entidades especializadas para la atención de Violencia contra las Mujeres. Existe un número reducido de Fiscalías de Flagrancia lo cual dificulta que las necesidades y demandas de las víctimas y sobrevivientes de violación reciban atención oportuna. 268 Fiscalías están habilitadas para Atención en Delitos Flagrantes en todo el territorio nacional y estas no necesariamente brindan este servicio exclusivo sino más bien se encuentran articulados con el servicio de atención integral o las fiscalías multicompetentes.

Así también, se encuentran 302 puntos en los cuales se brinda el servicio de atención de delitos de violencia de género y estos no necesariamente brindan este servicio exclusivo, sino que en ciertos cantones se agrupa la especialidad a las Fiscalías multicompetentes. En ese sentido, se puede decir que existen solamente 86 Fiscalías Especializadas en Violencia de Género.

El número de Fiscalías especializadas es insuficiente para atender a las víctimas y sobrevivientes de violencia, puesto que el número de casos registrados supera ampliamente la inversión realizada en operadores disponibles, lo que significa que estos tienen una sobrecarga de procesos, pues existirían cerca de 5000 expedientes a su cargo.

A nivel de Unidades Judiciales Especializadas de Violencia a nivel nacional, existen 39, incluida una unidad de flagrancia de violencia, lo que implica la existencia de 106 jueces a nivel nacional para estas unidades. También existen 130 Unidades Judiciales Competentes en materia de Violencia (Penal, Multicompetente Penal), lo que implica 238 jueces no especializados que conocen la materia de violencia contra las mujeres, distribuidos a nivel nacional.

Lo anterior representa una distribución desigual e insuficiente de Unidades Judiciales de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar, pues difícilmente pueden brindar cobertura en cada uno de los cantones, puesto que la mayoría quedan excluidos de la cobertura directa de los servicios que ofrecen estas Unidades Judiciales y en consecuencia no garantizan un acceso oportuno a la justicia.

Las Fiscalías y las Unidades 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. Además, en el caso de las Unidades Judiciales, estas cuentan con un número insuficiente de jueces para garantizar la tutela judicial efectiva y el acceso a procesos céleres y eficaces, debido al número inconmensurable de procesos existentes que rebasa la capacidad instalada.

En varios casos, las Unidades de violencias basadas en género se encuentran en las Salas de atención a Niñez y Adolescencia y Familia, por lo que la atención que se brinda a las víctimas y sobrevivientes de violación no goza de especificidad en la materia, lo cual se contrapone a la necesidad de atender exclusivamente los crímenes específicos basados en el género y supone mayores obstáculos en el acceso a justicia.

Otro de los inconvenientes es la falta de capacitación en enfoque de género y violencias de los profesionales de la Fiscalía General del Estado (FGE), de la información recibida, existen 493 operadores de justicia distribuidos a nivel nacional, de los cuales 284 acreditan capacitaciones en Violencia de Género, otros acreditan cursos en delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes en centros educativos; sensibilización y no revictimización; femicidio; perspectiva de género y violencia contra las mujeres; aplicación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; y, Delitos contra la inviolabilidad de la vida, mientras que 209 servidores judiciales no acreditaron ningún tipo de capacitación.

Esta situación se ve reflejada en la Encuesta Virtual "Obstáculos en el Acceso a Justicia de las Sobrevivientes de Violación en el Ecuador" ya que la mayoría de personas que participaron en dicha encuesta considera que se trataba de personal poco capacitado para atender casos de violencia sexual, pues varios de ellos revictimizan a las sobrevivientes y las estigmatizan, además, tampoco son sensibles o empáticos con lo que la víctima está atravesando en ese momento, incluso las presionan para que narren los hechos con rapidez y las culpan de lo que les ha sucedido<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> "La culpa no era mía" Barreras en el acceso a justicia de las mujeres sobrevivientes de violación en el Ecuador. Investigación realizada por el Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos-Surkuna.

F02V02-PRO-GSD-FDL-001

En concreto, las principales barreras que han encontrado las mujeres, niñas y adolescentes al momento de realizar una denuncia de violación, son de tipo institucional y cultural, pues relatan aspectos relativos a la falta de sensibilidad del personal en el manejo de temas como violencia sexual, desconfianza en el sistema judicial, estigmas sociales, piden exámenes médicos legales antes de la denuncia, así como también requisitos que no pueden completar al momento de la denuncia. Otras barreras que encontraron están relacionadas con la subordinación socioeconómica, discriminación por motivos de nacionalidad u orientación sexual y por situación de movilidad.

Adicional a las anteriores, varias personas encuestadas precisaron otros obstáculos al momento de realizar denuncias en el sistema penal, las cuales se detallan a continuación:

- Ser menor de edad.
- Falta de privacidad y protección de las víctimas.
- Abogados y operadores judiciales insensibles.
- Leyes no retroactivas en lo que refiere al juzgamiento de actos de violencia sexual.
- Corrupción en el sistema judicial.
- El sistema de justicia duda de las palabras de las víctimas y se niegan a hacer las pruebas necesarias.
- Victimización secundaria por operadores de la sala de acogida.
- Acusación de atentar contra la honra y el apellido del agresor.
- Sentimientos de culpa y de que la familia no les crea porque nunca se lo contaron a nadie.
- Dependencia emocional, desarrollo del síndrome de Estocolmo que se resulta en no querer hacer daño al agresor.

En consecuencia, la Propuesta de Ley, amparada en la Constitución de la República del Ecuador y en lo dispuesto en la Sentencia No. 34-19-IN-721 y acumulados de la Corte Constitucional de fecha 28 de abril de 2021, que declara la inconstitucionalidad por el fondo de la frase "en una mujer que padezca de una discapacidad mental" contenida en el Artículo 150, número 2 del Código Orgánico Integral Penal, no se contrapone a la Carta Manga, ni a los derechos humanos contenidos en normas internacionales y nacionales, ni afecta a los derechos y garantías constitucionales por el contrario, permite establecer un marco de protección integral y lineamientos para la interrupción del embarazo por violación en mujeres, niñas, adolescentes y personas gestantes.

Finalmente, al ser un tema que atañe a la política y estructura del Estado, a la Función Judicial, al acceso al servicio de salud, a la implementación de política pública para la defensa de los derechos humanos de las personas gestantes y a la exigibilidad de los derechos de la mujer, la Unidad Técnica Legislativa recomienda salvo mejor criterio al CAL que la presente propuesta de Proyecto de Ley sea abordada en la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.

## **2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta**

### **Análisis del artículo 16 del Proyecto de Ley**

El Artículo 16, número 7 del Proyecto de Ley determina que es deber del personal de salud, en caso de tener información del posible cometimiento de un delito, notificar a las autoridades

judiciales competentes, sin embargo, el Código Orgánico Integral Penal en su Artículo 422 determina que: Las o los profesionales de la salud de establecimientos públicos o privados, que conozcan de la comisión de un presunto delito, tienen la obligación de denunciarlo. (Lo resaltado es énfasis)

Lo manifestado, también se deberá tomar en cuenta en el número 8 del Artículo 16 del Proyecto de Ley.

### **Análisis de los artículos 22, 23, 24, 25 y 27 del Proyecto de Ley**

Los artículos 22, 23, 24, 25 y 27 del Proyecto de Ley relacionados con las responsabilidades de la autoridad sanitaria nacional, la Fiscalía General del Estado, la Defensoría Pública, las juntas cantonales de protección, las y los tenientes políticos y de las y los comisarios nacionales de policía del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y la autoridad nacional de educación, deberán incorporar un artículo en cada normativa que los regula como: la Ley Orgánica de Salud, el Código Orgánico Integral Penal, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y demás normativa aplicable, el reconocimiento de las atribuciones específicas que el presente Proyecto de Ley les otorga, con la finalidad de que exista concordancia normativa en la aplicación de la ley.

### **Análisis del Artículo 38 del Proyecto de Ley**

El Artículo 38 del Proyecto de Ley establece que al personal de salud le corresponde notificar a Fiscalía sobre los casos de violencia sexual, siempre que la persona gestante que desee interrumpir su embarazo no haya expuesto lo contrario. En ningún caso, el personal de salud coaccionará moral o físicamente a la persona que haya decidido interrumpir su embarazo producto de violación, a denunciar este delito a la Fiscalía.

El texto propuesto no considera lo determinado en el Artículo 422 del Código Orgánico Integral Penal que expresa:

**Art. 422.- Deber de denunciar.** - Deberán denunciar quienes están obligados a hacerlo por expreso mandato de la Ley, en especial:

1. La o el servidor público que, en el ejercicio de sus funciones, conozca de la comisión de un presunto delito contra la eficiencia de la administración pública.
2. Las o los profesionales de la salud de establecimientos públicos o privados, que conozcan de la comisión de un presunto delito.
3. Las o los directores, educadores u otras personas responsables de instituciones educativas, por presuntos delitos cometidos en dichos centros. (Lo resaltado es énfasis)

Asimismo, lo manifestado se deberá considerar en el texto propuesto del Artículo 28, que determina: "Bajo ningún concepto se requerirá la denuncia a las personas gestantes que desee interrumpir su embarazo que, acudiendo a un establecimiento de salud y habiendo manifestado ser víctima de violación, desee someterse a la interrupción legal del embarazo, debido a que el médico tratante tendrá conocimiento de los sucedido y obligatoriamente deberá denunciarlo, existiendo ya la respectiva denuncia." Por lo que, es necesario que en el proceso de elaboración de la norma se considere la normativa vigente con la finalidad de que no exista contradicción entre normas y que afecten su aplicabilidad.

### **Análisis del Artículo 46 del Proyecto de Ley**

El Artículo 46 del Proyecto de Ley determina que, para efectos de esta Ley, la reparación a las víctimas de violencia sexual, se entenderá en un sentido amplio, independiente de la existencia o no de un proceso judicial. Sin embargo, para que una persona pueda interrumpir de forma voluntaria el embarazo producto de una violación, de acuerdo con el Artículo 422 del Código Orgánico Integral Penal, sí existiría un proceso judicial debido a que las y los profesionales de la salud de establecimientos públicos o privados, que conozcan de la comisión de un presunto delito, tienen la obligación de denunciar y sobre esta temática, el personal de salud debe dar atención para la interrupción voluntaria del embarazo, en casos de violación.

Además, se deberá tomar en consideración lo estipulado en el Artículo 11 del Código Orgánico Integral Penal sobre los derechos que tiene la víctima en todo proceso penal como la adopción de mecanismos para la reparación integral de los daños sufridos que incluye, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos, el restablecimiento del derecho lesionado, la indemnización, la garantía de no repetición de la infracción, la satisfacción del derecho violado y cualquier otra forma de reparación adicional que se justifique en cada caso, contenido en el Título III "Reparación Integral" del cuerpo normativo mencionado, así los artículos 46 y 47 del Proyecto de Ley deberán tener concordancia con la normativa vigente o de ser el caso, modificar los artículos que sean necesarios del Código Orgánico Integral Penal para fortalecer la reparación integral de las víctimas de violencia sexual.

En el Artículo 21 de la Ley Orgánica de Salud se determina que el Estado reconoce a la mortalidad materna, al embarazo en adolescentes y al aborto en condiciones de riesgo como problemas de salud pública; y, garantiza el acceso a los servicios públicos de salud sin costo para las usuarias de conformidad con lo que dispone la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. Los problemas de salud pública requieren de una atención integral, que incluya la prevención de las situaciones de riesgo y abarque soluciones de orden educativo, sanitario, social, psicológico, ético y moral, privilegiando el derecho a la vida garantizado por la Constitución. Sin embargo, en el texto subrayado debería reconocerse la interrupción legal y voluntaria del embarazo en caso de violación según lo determinan las disposiciones del presente Proyecto de Ley y la sentencia y No. 34-19-IN/21 Y Acumulados de 28 de abril de 2021, emitida por la Corte Constitucional.

El Artículo 61 del Código Civil determina que 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 peligrará.

Toda sanción a la madre, por la cual pudiera peligrar la vida o la salud de la criatura que tiene en su seno, deberá diferirse hasta después del nacimiento. Sin embargo, se hace necesario que en este Artículo se reconozca el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de niñas, adolescentes, mujeres y personas de la diversidad sexogenérica víctimas de violación sexual, para evitar interpretaciones que puedan afectar la aplicabilidad de la norma y exista coherencia normativa.

En la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se deberá incorporar que las personas que requieran de protección internacional, que accedan a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación, no podrán ser devueltas a su país de origen y la atención médica que requieran no podrá ser condicionada a su devolución ni tampoco podrá derivarse la atención a un establecimiento de salud del país de origen de las persona gestante, bajo pretexto de favorecer

su acceso al sistema de salud, conforme lo determina el Artículo 14, número 2 del Proyecto de Ley.

En la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, se debería reconocer el derecho de las personas gestantes que deseen interrumpir legal y voluntariamente su embarazo en caso de violación, con el fin de asegurar en todo el ordenamiento jurídico, la atención especializada a las víctimas de violencia sexual que puedan gestar, así los artículos que deberían actualizarse y modificarse según lo determinan las disposiciones del presente Proyecto de Ley y la sentencia y No. 34-19-IN/21 Y Acumulados de 28 de abril de 2021, emitida por la Corte Constitucional son: 10 "Tipos de violencia", 24 "El ente rector de Educación", 26 "El ente rector de Salud", entre otros artículos, de ser pertinentes.

La Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico Integral Penal, determina que en el plazo de 90 días contados a partir de la publicación de la presente Ley Orgánica Reformatoria en el Registro Oficial, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Salud deberán emitir la normativa necesaria a fin de viabilizar la aplicación de la reforma al Artículo 150 del Código Orgánico Integral Penal, referente al aborto no punible. Hay que considerar que esta Transitoria se incorpora con la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal, publicada en el Registro Oficial No. 107, Suplemento, de 24 de diciembre de 2019, para lo cual dicha normativa en el caso de estar expedida, deberá actualizarse y adecuarse su contenido, según lo determina la Disposición Transitoria Tercera del presente Proyecto de Ley, que manifiesta que la autoridad sanitaria nacional deberá actualizar los acuerdos, resoluciones y demás normas técnicas, que guarden relación con el objeto de la ley y la sentencia y No. 34-19-IN/21 Y Acumulados de 28 de abril de 2021, emitida por la Corte Constitucional.

Según lo estipulado en la sentencia No. 34-19-IN/21 y Acumulados de 28 de abril de 2021, emitida por la Corte Constitucional, es preciso señalar que, una vez declarada la inconstitucionalidad por el fondo, el aborto consentido en casos de violación ya no podrá ser penalizado conforme lo prescrito por el Artículo 149 del Código Orgánico Integral Penal, por lo que se hace necesario considerar dentro del trámite del Proyecto de Ley, modificar y adecuar el Artículo vigente con la finalidad de que exista coherencia normativa.

### **Análisis de las disposiciones reformativas de la primera a la sexta del Proyecto de Ley**

Las Disposiciones Reformativas de la Primera a la Sexta del Proyecto de Ley modifican la Ley Orgánica de Salud. No obstante, es necesario indicar que el "Proyecto de Código Orgánico de Salud", propuesta normativa que ya fue sometida a debate y aprobada por parte de la Asamblea Nacional, que actualmente se encuentra en proceso de espera, durante un año, cuyo plazo fenece el 25 de septiembre de 2021 y que, en el caso de ser aprobada, se deberá considerar que en la Disposición Derogatoria Séptima, apartado 2, deroga la Ley Orgánica de Salud, publicada en el Registro Oficial Suplemento 423 de 22 de diciembre de 2006.

### **Análisis de las disposiciones reformativas séptima y octava del Proyecto de Ley**

Las Disposiciones Reformativas Séptima y Octava del Proyecto de Ley, reforman el Código de la Niñez y Adolescencia. Sin embargo, es necesario indicar que se encuentra en trámite en el Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Segundo Debate del "Proyecto de Código Orgánico para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes" el mismo que deberá hacer constar en sus disposiciones el reconocimiento del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de

violación, tomando en consideración el interés superior, el principio de autonomía progresiva y el grado de madurez de las niñas y adolescentes, según lo estipulado en la sentencia Nro. 34-19-IN/21 emitida por la Corte Constitucional, con fecha 28 de abril de 2021.

### **3. Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley**

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con base en lo expuesto, el título del Proyecto de Ley y su contenido normativo regula disposiciones referentes a derechos humanos en particular el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación, dando cumplimiento a la Sentencia No. 34-19-IN/21 y acumulados del 28 de abril de 2021 de la Corte Constitucional, mediante la cual declaró inconstitucional por el fondo el Artículo 150, número 2 del Código Orgánico Integral Penal en la frase "en una mujer que padezca de discapacidad mental". En este contexto corresponde que la Norma propuesta tenga la categoría orgánica.

### **4. Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio**

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se ha integrado en todo el ordenamiento jurídico contenidos axiológicos, en este sentido se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales.

El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que, puede ser modelador de la realidad o reflejo de la misma, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

El lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley, no refleja un uso lingüístico y mensaje discriminatorio, en consecuencia, no afectaría lo dispuesto en el Artículo 66.4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatorio.

### **5. Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes**

En este punto es preciso mencionar que, en la Sección sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la CRE reconoce en su Artículo 45, la protección constitucional de la vida como valor constitucional en los siguientes términos: "Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción (...)".

Así también, el Artículo 44 de la CRE, señala que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el

ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. El Estado tiene la obligación de brindar atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Artículo 35. CRE)

En la Sentencia No. 34-19-IN/21 la Corte Constitucional determina que la violación de niñas, mujeres y adolescentes es un acto atentatorio contra su integridad en todas sus dimensiones, puesto que produce graves secuelas físicas, psicológicas, sexuales, morales y sufrimiento en las víctimas, menoscabando su intimidad, autodeterminación sexual, su dignidad y hasta su vida. De hecho, la Corte IDH ha señalado que, en determinadas situaciones, la violación sexual puede constituir, incluso, una forma de tortura de la víctima. Esto es así ya que los elementos objetivos y subjetivos que califican un hecho como tortura no se refieren ni a la acumulación de hechos ni al lugar donde el acto se realiza, sino a la intencionalidad, a la severidad del sufrimiento y a la finalidad del acto.<sup>25</sup>

Además, la Corte consideró necesario realizar ciertas puntualizaciones respecto de la penalización de niñas y adolescentes. Pese a que el aborto consentido en casos de violación, constituye un delito penal aplicable, existen diferencias entre la responsabilidad de las niñas, adolescentes en conflicto con la ley penal y la responsabilidad penal en general. En virtud de que las niñas y adolescentes no han alcanzado su plena madurez y que es necesaria la existencia de una responsabilidad con un fuerte elemento educativo, el artículo 38 del COIP establece que “las personas menores de dieciocho años en conflicto con la ley penal, estarán sometidas al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia” (Sentencia No. 34-19-IN/21)

De igual manera hace mención al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (“CONA”) que determina que las niñas son absolutamente inimputables y que no se encuentran sujetas al juzgamiento y medidas socioeducativas previstas en esta ley<sup>26</sup>. Mientras que las adolescentes infractoras efectivamente son responsables cuando cometen infracciones tipificadas en el COIP, siéndoles impuestas medidas socioeducativas que pueden ser tanto privativas como no privativas de libertad<sup>46</sup>. Así, ante el cometimiento de este delito tipificado en el artículo 149 del COIP las adolescentes efectivamente pueden ser también privadas de su libertad mediante una medida socioeducativa como el internamiento en un centro de adolescentes infractores<sup>27</sup>, sin perjuicio de que se adopten otras medidas adicionales (...) (Sentencia No. 34-19-IN/21).

Por lo tanto, el Proyecto de Ley presentado coadyuva a la exigibilidad y protección de los derechos de las niñas y adolescentes.

---

<sup>25</sup> La Corte IDH en el caso Bueno Alves vs. Argentina, siguiendo la definición establecida en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, entendió que constituye un acto de tortura el maltrato.

<sup>26</sup> Conforme al artículo 307 del CONA “los niños y niñas son absolutamente inimputables y tampoco son responsables; por tanto, no están sujetos ni al juzgamiento ni a las medidas socio - educativas contempladas en este Código. Si un niño o niña es sorprendido en casos que puedan ser considerados de flagrancia según el artículo 326, será entregado a sus representantes legales y, de no tenerlos, a una entidad de atención. Se prohíbe su detención e internación preventiva. Cuando de las circunstancias del caso se derive la necesidad de tomar medidas de protección, éstas se tomarán respetando las condiciones y requisitos del presente Código”.

<sup>27</sup> Conforme al artículo 306 del CONA “los adolescentes que cometan infracciones tipificadas en el Código Orgánico Integral Penal estarán sujetos a medidas socio - educativas por su responsabilidad de acuerdo con las preceptos del presente Código”.

## 6. Impacto de género de las normas sugeridas

Como se mencionó en el apartado 6.1 de este Informe, la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea, el Artículo 66 número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

La Convención Belem Do Pará para la Erradicación de las violencias contra las mujeres establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos. La Agenda 2030 por medio del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 de Igualdad de Género establece promover la protección social a niñas y mujeres. Estos compromisos internacionales determinan al Estado ecuatoriano, eliminar toda forma de discriminación o síntoma de violencia, propendiendo reforzar los derechos de todas las personas, y, resguardando la dignidad humana a través de enfoques diferenciales.

Según lo dicho, el “Proyecto de Ley Orgánica para garantizar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación” no atenta contra la igualdad de género, al contrario, incorpora enfoque de género en el desarrollo de toda la normativa, reconoce a las diversidades sexo genéricas y está orientado a resolver una problemática estructural de desigualdad que determinaba a las personas gestantes la maternidad forzada producto de violación. A continuación, se establece el análisis de género para la priorización del Proyecto y recomendaciones para el tratamiento de este.

El género como una categoría analítica histórica (Scott, 1986) en principio se basó en diferenciar las desigualdades en base al sexo y al género, posteriormente se incluyeron otros debates a partir de la interseccionalidad que permitieron cuestionar el sexo más allá de la concepción binaria de hombre y mujer reconociendo la diversidad y la identidad de género como “construcción social” (Laborí, 2009) sobre lo femenino y lo masculino.

En esta diversidad, el cuerpo es el primer espacio social donde se ven reflejadas las construcciones socioculturales. Los cuerpos son construcciones geopolíticas con una historia específica, con circunstancias geográficas únicas, con jerarquías espaciales de diversa escala de opresión (Sánchez, 2009) Los cuerpos han estado determinados por la heterosexualidad obligatoria como una institución de control (Mogrovejo, 2008) que determina cuerpos binarios orientados a la reproducción sin reconocimiento a la capacidad de decisión de las personas gestantes sobre sus proyectos de vida.

Hasta la mitad del siglo XX los cuerpos de las mujeres fueron los territorios en los que se inscribía la conquista, “el botín de guerra, el premio de la victoria y el objeto sexual de los soldados” (Segato, 2016) Actualmente nuevas formas de guerra contra las mujeres mantienen ese poder sobre sus cuerpos, ejemplo de esto son las prácticas patriarcales en grupos paramilitares y la violencia sexual sobre las mujeres en conflictos internos. A pesar de que, en los últimos años, se han establecido marcos normativos internacionales de derechos humanos, las concepciones culturales determinan las decisiones de los gobiernos sobre la gestión de los cuerpos, definiendo políticas de biopoder como la criminalización del aborto que implica embarazo forzado, mortalidad materna, clandestinidad, cultura de silencio y revictimización.

La problemática de la violencia contra los cuerpos de las personas gestantes ha sido evidente en el mundo. La Organización Mundial de la Salud determina el aborto como un tema de salud pública y derecho humano, un servicio esencial a todas las personas gestantes considerando que en el mundo se dan alrededor de 40 millones de abortos inducidos al año, de los cuales 25 millones corresponden a abortos inseguros por lo que en el 2017 la OMS, solicitó a los países que deroguen las leyes que penalizan el aborto y consideren en las políticas públicas el documento de la OMS sobre "Aborto Sin Riesgos: Guía Técnica y de Políticas para Sistemas de Salud"

El Comité de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW desde 2013 recomendó la despenalización pronta del aborto en caso de que la vida de la madre se vea amenazada, y en otros como la violación, el incesto y la malformación del feto. Alrededor de estas recomendaciones, en el 2018 a nivel mundial el 39,5 % de países permiten el aborto sin restricción de razón; el 25,5 % para salvar la vida de la mujer; el 13,8 % para preservar la salud; y, el 21,3 % por razones económicas (Reproductive Rights, 2018) De estos países se ha evidenciado que el 90 % que tienen una legislación más restrictiva en cuanto a la despenalización del aborto corresponde a países en vías de desarrollo, países en los que se produce el 97 % de abortos peligrosos (Larrea, 2018).

En Ecuador el aborto está penalizado desde 1830. Sin embargo, existen tres causales de legalidad como riesgo de salud, riesgo de vida de la madre, y por violación a una mujer con discapacidad mental (Zaragocin et al, 2018). En otras causales como violación, incesto y malformación, se ha dado un proceso de criminalización del aborto desde el Estado generando un proceso de revictimización de las personas gestantes. Durante el 2014 y 2018, 354 mujeres fueron criminalizadas por abortar, todas empobrecidas y en condiciones de vulnerabilidad. En los dos últimos períodos de la Asamblea Nacional se establecieron debates alrededor de la despenalización del aborto, que en el 2019 no alcanzaron los votos necesarios para las reformas del COIP.

En este contexto, las organizaciones y colectivas feministas presentaron demandas y *amicus curiae* a la Corte Constitucional sobre la inconstitucionalidad del fondo de los artículos referentes en el COIP que penalizan el aborto, con lo que se estableció desde la misma Corte la Sentencia 0288-12-EP134-19-IN y ACUMULADOS declarando la inconstitucionalidad por el fondo de la frase "en una mujer que padezca de una discapacidad mental" contenida en el Artículo 150, número 2 del COIP; y, determinando que el aborto consentido por violación ya no podrá ser penalizado, por lo que se dispuso a la Defensoría Pública la construcción del proyecto de ley de interrupción del embarazo en casos de violación, para su tratamiento en la Asamblea Nacional.

Una de las motivaciones centrales para la construcción del Proyecto ha sido la lucha contra la violencia y desigualdad que viven mujeres y personas gestantes en el marco de criminalización del aborto que se ha dado en el país. Este hecho, se evidencia en que el 15,6 % de muertes maternas en el Ecuador se deben a abortos realizados en clandestinidad (PlanV, 2019) Entre 2004 y 2014 se reportaron 431614 abortos en Ecuador (Observational Research, 2017) de los cuales el 85 % han sido categorizados en el Ministerio de Salud como "otros embarazos terminados en aborto"; el 9 % como aborto espontáneo y el 6 % como aborto medicamente justificado (Ortiz, 2017) donde las gestantes que más abortan tienen entre 16 y 25 años.

Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas en Ecuador, la cantidad de mujeres y niñas en riesgo de procesamiento penal es alarmante; la tasa de abortos inseguros aumentó un 43 por ciento (HumanRightsWatch,2021). La mayoría de los casos de violación (80 %) se dan en el círculo familiar, las principales víctimas son niñas (8 de cada 10). El 40 % de niñas y adolescentes

que vivieron violencia sexual no dan a conocer el hecho, el 28 % de las que avisaron no les creyeron y al 16,3 % les pidieron que no dijeran nada (Senplades,2013) Cuando los casos llegan a denuncias, solo el 1 % de estas obtienen sentencia de acuerdo con datos de la Fiscalía. En 2015, alrededor de 6.847 adolescentes abandonaron el sistema escolar por estar embarazadas (MINEDUC,2015). Las mujeres madres en la adolescencia tienen mayor riesgo de mortalidad materna y sus hijos mayor riesgo de mortalidad neonatal (Unicef, 2018); reflejan una tasa de desempleo de 6,7 %; mientras que quienes fueron madres en edad adulta reflejan un 3,5 %.

El considerar a la mujer o a cualquier persona gestante como un ser exclusivamente reproductivo constituye una clara discriminación que viola su derecho a la igualdad. Así se tiene que una norma que penaliza el aborto materializa el estereotipo de la mujer como máquina reproductora (Miranda,2013) manteniendo los patrones en los que se consolida la violencia contra los cuerpos de las personas gestantes. En ese contexto, garantizar la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación, se constituye como una garantía mínima de no revictimización.

Con estos datos y antecedentes teóricos se establecen las siguientes recomendaciones:

-Incluir en enfoques, el enfoque de género, interculturalidad e interseccionalidad, con base en los principios y lineamientos que se desarrollan en la normativa

-Modificar la definición de estereotipos de género agregando que la preconcepción de atributos de hombres y mujeres "responde a un factor culturalmente construido que ha determinado el poder y control sobre los cuerpos de las personas gestantes"

- En la definición de "Violación" que se considera como tal hasta los 14 años, incluir la palabra "niña y adolescente" o a su vez, cambiar por persona gestante hasta los 14 años.

- Reconociendo que existen organizaciones feministas, así como redes de acompañamiento que han venido realizando este trabajo, sobre todo en situaciones en las que las personas gestantes no cuentan con apoyo de redes familiares – afectivas, o a su vez son víctimas de las mismas, se sugiere incorporar en el Artículo 8, letra 6, y el Artículo 10 sobre el acompañamiento que "se respetará la decisión de la persona gestante en caso de que así lo decida, ser acompañada a la vez por profesionales y colectivos feministas especializadas en acompañamiento legal y psicológico".

- Agregar en el Artículo 12, un número (6) señalando que "Además de las personas gestantes que pertenecen a pueblos y nacionalidades, las personas gestantes libremente de su autoidentificación, de acuerdo con sus preferencias, podrán acceder a estos procedimientos de interrupción de embarazo, medicamentos e insumos".

- Incorporar en el Artículo 14, la garantía de acompañamiento especializado de las personas gestantes en situación de movilidad humana al igual que existe acompañamiento especializado en los otros casos.

- En el Artículo 22, incluir a las personas gestantes en condición de movilidad humana en las estadísticas, además de los otros grupos señalados en el número 12.

- Considerando que el 73 % de casos de criminalización de aborto se iniciaron después de la denuncia de un/a profesional de salud (Human Rights Watch, 2021) y los testimonios que señalan la negación de la atención hasta que la persona gestante confirme el aborto como aborto

inducido, se sugiere incluir en el Artículo 22 de las Responsabilidades de la autoridad sanitaria nacional, letra 14, además de la violencia simbólica, la violencia obstétrica considerando la frecuencia de este tipo de violencia, en procesos de interrupción de embarazo.

- En el Artículo 27 sobre las Responsabilidades de la Autoridad de Educación, establecer una letra de sanciones específicas en casos identificados de embarazos producto de violación de personal de instituciones educativas. Se sugiere esta letra, considerando los casos de acoso, abuso sexual y violaciones existentes en estos espacios y la incidencia con la brecha de género en la educación. Actualmente, existe una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso de Paola Guzmán que exige al Estado ecuatoriano medidas urgentes.

- Se recomienda en el Título III, Capítulo II, De la Autoridad Sanitaria Nacional y su Articulación interinstitucional, incluir un artículo de las Responsabilidades de los integrantes del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres que no constan en la actual normativa, como:

- El Ministerio de Trabajo, para establecer lineamientos que garanticen la estabilidad laboral de mujeres durante estos procesos sin revictimización;
- INEC, para la elaboración de estadísticas desagregadas por sexo y género;
- ECU 911 para registros de casos de violación sexual que permitan una atención emergente; y
- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la elaboración de normativa local y articulación de las rutas de atención de violencia.

- Se recomienda incorporar un artículo para que en situaciones de emergencia se mantengan las garantías establecidas en esta Ley. En la pandemia se evidenció menor acceso a insumos de prevención (30 %) disminución (54 %) en acceso de servicios de salud sexual y reproductiva, mayor cantidad de embarazos no deseados, y 17 mujeres denunciadas por aborto en medio de aumento de violencia sexual debido al confinamiento (Surkuna, 2021).

Finalmente, bajo el principio de igualdad, se sugiere incorporar un artículo en la normativa, sobre la garantía de derechos a personas gestantes que enfrentan actualmente procesos de criminalización por abortos de embarazos producto de violación, para la aplicación de esta Ley en los mismos términos que los demás grupos de personas gestantes, definidos en la normativa

## **7. Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades**

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

El Estado plurinacional, implica el reconocimiento constitucional de la existencia de diversas realidades, varios pueblos y nacionalidades, con sus propios saberes, valores; sistemas jurídicos, sociales, económicos, culturales entre otros elementos, los mismos que han sido desarrollados y ejercidos comunitariamente durante por cientos de años. En la actualidad, en nuestro país existen 14 nacionalidades y 18 pueblos, además de los pueblos afroecuatorianos, montubios y blancos-mestizos.

La plurinacionalidad propugna la igualdad, unidad, respeto, reciprocidad y solidaridad de todas las nacionalidades y pueblos que conforman el Ecuador. Reconoce el derecho de las

nacionalidades a su territorio, autonomía política, administrativa interna, es decir, a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico para garantizar el desarrollo de su identidad cultural y política y por ende, el desarrollo integral del Estado plurinacional; mientras que la Interculturalidad posibilita el diálogo, la interrelación y el encuentro creativo y equitativo entre los diversos saberes, prácticas, valores y principios.

En concordancia con esta realidad política y jurídica, del Estado plurinacional e intercultural, la Constitución reconoce veintiún derechos colectivos, cuyos sujetos son los pueblos y nacionalidades (Artículos 57, 60, 74, 85, 171, 257), muchos de ellos siendo derechos también constituyen competencias, funciones o facultades de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, así tenemos la facultad jurisdiccional reconocida en el Artículo 171; la función normativa interna reconocida en el Artículo 57, número 10; la facultad de autogobierno que implica la conservación y desarrollo de sus propias formas de convivencia y organización social; y, de generación y ejercicio de la autoridad determinada en el Artículo 57, número 9, de la Constitución de la República, esto en concordancia con la legislación y jurisprudencia internacional.

De manera específica el Artículo 57, número 12 dispone que los pueblos y nacionalidades tienen derecho a “Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora”.

Del análisis del Proyecto presentado por la Defensoría del Pueblo en varias de sus disposiciones se reconoce la atención especial y reforzada a las personas pertenecientes a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en particular el Artículo 12 desarrolla el derecho de las personas gestantes de los pueblos y nacionalidades, ubicando a los pueblos y nacionalidades en una condición de vulnerabilidad igual que las personas con discapacidad, en movilidad humana y privadas de libertad.

El debate jurídico sobre la vulnerabilidad de los pueblos y nacionalidades como sujetos colectivos de derechos ha sido superado, de tal forma que en la Constitución del 2008 no se considera como parte de las personas y grupos de atención prioritaria, sino que se otorga un conjunto de derechos y competencias colectivas y se fortalece la categoría comunitaria, desde una perspectiva de la autodeterminación de los pueblos, además de lo público y privado, como un componente y modelo fundamental para la gestión pública.

Todo esto parte de reconocimiento de nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos que poseen una histórica, realidad cognitiva, sistema político y jurídica propia, y sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, en base a lo cual se decide construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*, en el que se respete en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, al amparo jurídico y político del Estado Plurinacional e Intercultural.

En estas circunstancias, lo que los pueblos y nacionalidades requieren es el respeto absoluto de sus derechos y sus competencias colectivas como entidades históricas, culturales y políticas; en

concordancia con la norma constitucional que reconoce la naturaleza plurinacional e intercultural del Estado.

En materia del análisis, para los pueblos y nacionalidades la vida y la muerte son concebidas como un acontecimiento natural del proceso evolutivo de la vida, para ellos:

“La existencia es una conjugación entre la vida y la muerte. La existencia es un vaivén entre el punto más alto y el punto más bajo. Arriba sólo es un instante, el descenso ya está en ella, como es la vida y la muerte en un eterno vaivén.

Según la cosmovisión andina la concepción de la vida y la muerte no tiene carácter lineal o vertical, es cíclica, es decir, uno nace para morir y luego de la muerte para volver a la vida. En el mundo andino el espacio-tiempo (*pacha*) tiene tres dimensiones: el *Kay Pacha* (mundo de los vivos) el *Ukhu Pacha* (mundo de adentro) de los seres no conocidos y seres sobrenaturales y el *Janaq Pacha* – el cielo (mundo de los muertos).

En esta lógica la muerte es un estado pasajero de la vida que tiene su retorno (...) Este retorno del alma al seno de la familia y a la comunidad (...) este es “es un encuentro simbólico entre vivos y muertos, los muertos vuelven temporalmente a formar parte de la comunidad y de la familia, para ello los vivos deben prepararse para recibir a sus muertos, deben asear bien la casa, preparar todas las comidas y bebidas que gustaban al difunto.”<sup>28</sup>.

Es decir, en la cosmovisión propia de los pueblos y nacionalidades la muerte es parte de ciclo natural de la vida. En este contexto el aborto (*shulluna*) es un acontecimiento normal que no es criminalizado tampoco representa un pecado, debido a que en los pueblos indígenas no existe un sistema penal, no existe un sistema religioso que sataniza los actos, no obstante la influencia de concepciones patriarcales y religiosas eurocéntricas ha generado enorme influencia para que los pueblos indígenas tengan temor a la a muerte y el aborto porque desde esta idea occidental constituye pecado y un crimen castigado por un sistema penal. En este sentido es necesario aportar para que los pueblos revitalicen y apliquen sus filosofías, sus prácticas y su derecho propio.

El sistema de administración de justicia indígena vigente desde hace siglos en nuestro país y constitucionalizado a partir del año 1998 y fortalecido en la Constitución del 2008, determina a estos acontecimientos como un conflicto (*llaki*) que rompe la armonía y el equilibrio social, el mismo que debe ser resuelto de manera integral en función de los principios y derecho propio, para restablecer la armonía social, reparar el daño causado, castigar y rehabilitar al generador del conflicto y proteger tanto a la “víctima y victimario”. En la justicia indígena no se aplican concepciones occidentales del sistema penal u otros mecanismos enfocados a la venganza social, al castigo y la represión únicamente, es un sistema que busca resolver el conflicto y reestablecer la armonía social. No obstante, como cualquier sistema de justicia adolece de múltiples problemas en su aplicación, los mismos que deben o están en proceso de fortalecimiento desde las propias lógicas y decisiones propias de los pueblos y nacionalidades, a lo que el Estado y sus organismos públicos deben apoyar en el marco del respeto de los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales.

---

<sup>28</sup> Freddy Delgado, Nelson Tapia, Dennis Ricaldi. Diálogo intercultural sobre la vida y la muerte. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2012

Consecuente con la filosofía y derecho propio, la lucha de las mujeres y el marco jurídico nacional e internacional, el máximo órgano de gobierno comunitario de los pueblos y nacionalidades ha señalado que:

“Reconocemos y respaldamos la lucha organizada de las mujeres por la defensa y consecución de sus derechos, la oportunidad de poder lograr el aborto por violación será un hecho histórico en la permanente disputa por la defensa de los derechos humanos y colectivos. No podemos ignorar la cruda realidad, las estadísticas señalan que en el Ecuador al menos siete niñas menores de 14 años quedan embarazadas cada día y de estas, seis han sido víctimas de violación sexual.

Ante esta realidad desgarradora y en defensa de los derechos humanos de las niñas y mujeres víctimas de abuso sexual, la Conaie respalda esta lucha por la despenalización del aborto, abogando para que puedan decidir con autonomía continuar o no, con un embarazo involuntario y para evitar que miles de niñas sean madres a la fuerza, cada año.

El “Informe de Acceso a la Justicia de las Mujeres en Ecuador” presentado ante la CIDH en marzo de 2018 señala que las mujeres criminalizadas por aborto son 100 % mujeres de bajos recursos económicos y empobrecidas, además, 69 % son mujeres jóvenes y adolescentes entre 14 y 19 años. Y, para demostrar además que la criminalización del aborto es una política racializada, 40 % de las mujeres penalizadas por aborto son afro ecuatorianas. Por ello, no hay duda que la penalización del aborto constituye un problema de injusticia y discriminación social.”<sup>29</sup>

En este contexto, si bien el Estado tiene la responsabilidad de proteger los derechos de las personas miembros de los pueblos y nacionalidades gestantes que deseen interrumpir el embarazo por causas de violación, igual que al resto de personas, es necesario que durante el debate se determinen mecanismos de coordinación y cooperación con los pueblos y nacionalidades y las instituciones del Estado, para proteger los derechos de las personas gestantes y no sea una imposición desde la perspectiva estatal que en la práctica podría resultar ineficaz, porque no es pertinente culturalmente o simplemente es atentatorio al derecho propio, las prácticas y los saberes de los pueblos. En este sentido el Artículo 12 del Proyecto de Ley en particular debe ser sometido a una consulta prelegislativa en cumplimiento del Artículo 57 número 17 de la Constitución y el Capítulo XI.I CONSULTA PRELEGISLATIVA de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

## **8. Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria**

El Artículo 35 de la Constitución determina que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

---

<sup>29</sup> <https://conaie.org/2019/07/31/la-conaie-respalda-la-despenalizacion-del-aborto-por-violacion/>

En ese sentido, el Proyecto de Ley no genera afectación a los derechos de las personas o grupos de atención prioritaria, por el contrario, coadyuva a la exigibilidad de los derechos humanos de las referidas personas.

### **9. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma**

La Constitución de la República establece en su Artículo 261, números 4 y 5 que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre la planificación nacional y las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento; también establece en su Artículo 135 que la iniciativa legislativa se encuentra restringida al Presidente de la República, en cuanto al crear, modificar o suprimir impuestos y al aumento del gasto público; entendido a este último como el costo de las actividades del sector público que comprende la producción y el suministro de bienes y servicios y las transferencias de ingresos.

Adicionalmente la norma constitucional en su Artículo 287 señala que toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente y que solo las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

Es en virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República que el constituyente ha determinado que sea solo él, quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto tutelar, proteger y regular el derecho de las personas gestantes que deseen interrumpir legal y voluntariamente su embarazo en caso de violación, para esto la Ley tiene como fines establecer las obligaciones del sistema nacional de salud y del personal médico que debe intervenir en la práctica de la interrupción legal y voluntaria del embarazo en casos de violación y garantizar el acceso a la atención prioritaria, integral, gratuita, oportuna, humanizada, de calidad y confidencial, antes, durante y post aborto a las personas gestantes que deseen legal y voluntariamente interrumpir su embarazo, en caso de violación.

La Ley define como obligaciones del Estado con el fin de asegurar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación el garantizar el acceso universal, seguro, digno, aceptable culturalmente, asequible y de calidad para interrumpir el embarazo y garantizar la gratuidad del servicio de salud en todos los niveles de atención, en el ámbito público de la salud.

Para lograr lo anteriormente descrito, la Ley dispone que la autoridad sanitaria nacional implemente las condiciones materiales necesarias y asegure la disponibilidad de personal suficiente, así como la provisión de medicamentos, insumos e implementos médicos necesarios que permitan que el procedimiento se lleve a cabo de manera exitosa y dispone además a los ministerios de economía y finanzas y planificación garantizar el presupuesto suficiente y la erogación oportuna de los recursos para el cumplimiento de las obligaciones resultantes por la aplicación de la presente Ley.

De lo expresado anteriormente se podría entender que la presente Ley incrementará el gasto público afectando la disposición Constitucional establecida en el Artículo 135 de la Constitución, pero si se considera que el Estado ya tiene asignado los recursos para garantizar el derecho a la

salud y posiblemente va a ver reducido los valores destinados a la atención del nacimiento de niños por causas de violación y su posterior cuidado, se debería esperar que el Presupuesto del Estado en realidad no cambie. Se debe entender además que no todas las interrupciones del embarazo por violación se harán mediante una intervención quirúrgica puesto que la gran mayoría debería ser tratada mediante la anticoncepción de emergencia en un plazo de 120 horas después de ocurrida la violación, por lo que el impacto económico no debería variar el Presupuesto, no debería incrementar el gasto público, no obstante, durante el proceso de debate del Proyecto se debe determinar con precisión esta situación de carácter financiero, con la participación de los organismos competentes en la materia.

Además de esto se debe tomar en cuenta la Sentencia N° 34-19-IN/21 de la Corte Constitucional del 28 de abril del 2021, la cual manifiesta en el párrafo 194 letra (d) que toda autoridad pública involucrada -en su ámbito de actuación- debe tomar en consideración 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, para garantizar -dentro del marco de sus competencias- que sus actuaciones respeten y garanticen los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, debe tenerse en consideración que su implementación requiere no solo de una legislación adecuada, sino también de la implementación de políticas públicas para asegurar una atención médica, psicológica, legal y de trabajo social que sea inmediata, segura y digna para aquellas mujeres víctimas de violación que han interrumpido voluntariamente su embarazo.

En vista de no contar con datos estadísticos que contrasten la inversión necesaria para ejecutar acciones tendientes a interrumpir el embarazo por violación versus el ahorro que se esperaría por la reducción del número de niños, productos de violaciones, a atender en el sistema de salud no podemos concluir con seguridad que sea necesario un incremento en el Presupuesto del Estado. Por otro lado, la sentencia de la Corte Constitucional dispone la obligación que tiene el Estado de implementar políticas públicas tendientes a asegurar la atención médica para aquellas mujeres víctimas de violación que deseen interrumpir voluntariamente su embarazo.

Entre 1500 y 2000 niñas ecuatorianas menores de 14 años han sido madres durante estos últimos cinco años según datos del INEC. Según cifras del Anuario de Estadísticas Vitales del INEC correspondientes al año 2020 se registraron:

- 265 437 nacidos vivos a nivel nacional;
- 1 631 nacidos vivos, hijos de niñas entre 10 a 14 años, correspondiente al 0,6 % de total de nacimientos ocurridos y registrados;
- 43 260 nacidos vivos, hijos de adolescentes de 15 a 19 años, correspondiente al 16,3 % de total de nacimientos ocurridos y registrados;
- 60,9 % del total de partos fueron atendidos en los establecimientos pertenecientes al Ministerio de Salud Pública;
- 34,8 % de los partos fueron por cesárea;
- 8,5 % de nacidos vivos presentan un bajo peso al nacer;
- 1 437 defunciones fetales;
- 9 defunciones fetales pertenecen a niñas entre 10 a 14 años;
- 199 defunciones fetales se registraron en adolescentes de 15 a 19 años;

Entre las principales causas relacionadas con el embarazo en adolescentes en Ecuador, se reconoce el abuso sexual. Según datos del Servicio de Atención Integral de la Fiscalía, de la

Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (2011) y de Atlas de las Desigualdades en Ecuador (2013), se asegura que:

- las niñas y adolescentes menores de 14 años son las principales víctimas de abuso sexual, casi siempre en entornos familiares o conocidos;
- de cada 10 víctimas de violación, 6 corresponden a niñas, niños y adolescentes;
- solo el 10,8 % de todas las mujeres víctimas de violencia sexual logran efectuar la denuncia;
- el 40 % de niñas y adolescentes abusadas no dieron a conocer el hecho a ninguna persona, esto debido a que al 28 % de las que avisaron no les creyeron, y al 16.3 % les pidieron que no digan nada de lo sucedido;
- solo una tercera parte del total de niñas y adolescentes abusadas fueron atendidas o recibieron alguna respuesta;
- para el año 2014, la Fiscalía Nacional del Ecuador, informó que tres niñas menores de 14 años, denuncian diariamente violación sexual;
- se considera que el 80 % de las niñas entre 10 a 14 años que resultaron embarazadas fue producto de una violación;
- el 6,7 % de mujeres de 15 o más años siendo niñas fueron violadas; esto significa que alrededor de 380 mil mujeres han vivido este tipo de agresión;
- Varios estudios establecen que alrededor del 10 al 15 % de las mujeres que fueron violadas resultan embarazadas.

No obstante, lo alarmante de las cifras, se estima que en Ecuador existe un fuerte subregistro de los delitos de violencia sexual contra niñas y adolescentes, que se debe a la naturalización de los mismos y al estigma existente sobre las víctimas. La imposición de relaciones y prácticas sexuales utilizando la fuerza, amenaza o intimidación, es quizás la más brutal expresión de las desigualdades de género, y refleja claramente el ejercicio de poder masculino para someter o controlar los cuerpos de las mujeres, las adolescentes y las niñas.

La violación también es un problema de salud pública. Entre las consecuencias de salud que no son mortales se encuentran:

- afeción de estrés postraumático;
- trauma y lesión físicos;
- infecciones de transmisión sexual;
- aborto espontáneo;
- embarazo no deseado, y
- aborto inseguro.

Finalmente, se debe entender que la salud integral de estas niñas madres menores de 14 años ha sido gravemente afectada, sus cuerpos no están preparados físicamente para reproducirse, existen varios riesgos en la gestación que se ven reflejadas en las estadísticas del INEC con patologías gravísimas:

- presencia de tumores placentarios;
- embarazos ectópicos;
- embarazos múltiples;
- complicaciones derivadas de alteraciones en la labor de parto;
- anemia e infección de vías urinarias;

F02V02-PRO-GSD-FDL-001

- desproporción céfalo pélvica derivada de un crecimiento fetal que no es compatible con la pelvis de estas niñas, por lo tanto, sus partos terminan en cesáreas;
- 228 adolescentes de 10 a 14 años y 2.857 adolescentes de 15 a 19 años fueron hospitalizadas a causa de un aborto no especificado,

Para estimar el costo sanitario generado por el embarazo en la adolescencia, se toma como insumo información referente a la atención en salud antes, durante y después del parto. Según la Organización Mundial de la Salud, la procreación prematura aumenta el riesgo tanto para las madres como para los recién nacidos. Entre los factores de riesgo se destaca su peso, ya que los recién nacidos de madres adolescentes tienen mayor probabilidad de registrar peso bajo al nacer y mayor riesgo de padecer efectos negativos a largo plazo (Organización Mundial de la Salud, 2018).

El embarazo en la adolescencia también está asociado a la mortalidad infantil. En los países de ingresos bajos y medianos, los bebés de madres menores de 20 años se enfrentan a un riesgo un 50 % superior de mortalidad prenatal o de morir en las primeras semanas de vida, en comparación con los bebés de mujeres de 20 a 29 años. Cuanto más joven sea la madre, mayor el riesgo para él bebé.

En este sentido, el embarazo en la adolescencia genera gastos correspondientes a la atención en salud. Según datos obtenidos en 2019 por El Fondo de población de las Naciones Unidas (**UNFPA**), presentados en el artículo "Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en Ecuador", los gastos asociados a la atención del embarazo en adolescentes fueron de \$ 76.904.366 dólares, correspondiente a:

- atención de 61 905 partos de mujeres entre 10 y 19 años;
- 66 180 cuidados prenatales;
- 667 complicaciones obstétricas;
- 469 otras afecciones de la maternidad; y,
- 236 intervenciones por el recién nacido.

En conclusión, invertir en la prevención de embarazo en la adolescencia implica disminuir los gastos asociados a la atención sanitaria, así como apostar al bienestar de las mujeres madres adolescentes, sus hijos y de la sociedad en su conjunto.

El monto de lo invertido por el Estado en la atención de los partos productos de violación se podría obtener mediante un sencillo cálculo ya que se ha manifestado que al menos el 80 % de los embarazos de niñas entre 10 a 14 años son producto de violencia sexual y que alrededor del 6,7 % de las mujeres entre 15 años o más también fueron víctimas de abuso sexual que producen en un 10 % de los casos embarazos no deseados se puede calcular que se presentan alrededor de 30 mil embarazos no deseados productos de violencia sexual por año en el país. Haciendo una aproximación podríamos decir que al Estado le toca invertir en salud pública alrededor de 37 millones de dólares para atender los embarazos productos de violencia sexual.

Finalmente, es oportuno señalar un estudio hecho en la Argentina en el 2018 publicado bajo el título de "Abortos seguros e inseguros: Costos monetarios totales y costos para el sistema de salud de la Argentina en 2018", por la Revista Salud Colectiva, se muestran las estimaciones de los costos unitarios promedios de los abortos seguros realizados bajo los protocolos recomendados por la OMS los que se caracterizan por ser seguros (tienen riesgos nulos o mínimos

de complicaciones) e implican intervenciones de muy baja peligrosidad. Los costos de las alternativas basadas en los protocolos de la OMS son:

- aborto con medicamentos tiene un costo de 64 dólares;
- aborto con aspiración manual endouterina tiene un costo de 67 dólares;
- aborto por dilatación y legrado, 95 dólares.

## **10. Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de la Propuesta de Ley, a estos objetivos.

El presente Proyecto de Ley se alinea con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:

- ODS N° 3: Salud y Bienestar, que intenta garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
  - Meta 3.1: *"de aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100 000 nacidos vivos"*.
- ODS N° 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas
  - Meta 5.2: *"Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación"*.
  - Meta 5.6: *"Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen"*
- ODS N° 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.
  - Meta 16.1: *"reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo"*.

En cuanto a su alineación al Plan Nacional de Desarrollo y hasta que se pueda formular el nuevo Plan, es necesario considerar que referido Plan es el instrumento por medio del que se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel como corresponsable de los procesos de desarrollo.

El presente Proyecto se alinea con el Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas, específicamente en la política 1.6: Garantizar el derecho

a la salud, la educación y al cuidado integral durante el ciclo de vida, bajo criterios de accesibilidad, calidad y pertinencia territorial y cultural; algunos de las metas de esta política son: reducir la razón de mortalidad materna de 44,6 a 36,2 fallecimientos por cada 100 000 nacidos vivos a 2021; reducir la tasa de mortalidad infantil de 8,95 a 6,8 por cada 1 000 nacidos vivos a 2021; reducir la tasa de nacimientos en adolescentes de 10 a 14 años de edad por cada 1 000 mujeres a 2021; Disminuir el embarazo no planificado a 2021.

## VII. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

1. Las Disposiciones Reformatorias de la Primera a la Sexta, del Proyecto de Ley, modifican la Ley Orgánica de Salud, sin embargo, la técnica legislativa recomienda que las disposiciones reformativas se ordenarán en disposiciones distintas, numeradas, por cada ley reformada y dentro de cada disposición, se numerarán en apartados distintos con letras (Uno, Dos...) los distintos artículos reformados de cada Ley.

En ese mismo sentido se deben establecer las Disposiciones Reformatorias Séptima y Octava del Proyecto de Ley que modifican el Código de la Niñez y Adolescencia.

2. Se sugiere que en el proceso de elaboración de la norma las disposiciones reformativas que agregan números o letras a diversos artículos de las leyes vigentes, se ordenen de forma clara sus apartados, con el respectivo orden (a), b) c) ... o 1), 2) 3) ...)

## VIII. OBSERVACIONES SOBRE PRECEDENTES LEGISLATIVOS Y PROYECTOS DE SIMILAR NATURALEZA EN TRÁMITE EN LAS COMISIONES ESPECIALIZADAS

De la revisión de la plataforma web de la Asamblea Nacional en el apartado "Consulta de Propuestas y Proyectos de Ley" se ha verificado que no existen proyectos en trámite, con la misma identidad del objeto análisis del presente Informe.

## IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El "Proyecto de Ley Orgánica para garantizar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación", sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- Dispone de la iniciativa legislativa;
- Se refiere a una sola materia;
- Está presentado a la Presidenta de la Asamblea Nacional;
- Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado;
- Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; y,
- No afecta los derechos y garantías constitucionales.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

F02V02-PRO-GSD-FDL-001

- a) **Considerar**, los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el "Proyecto de Ley Orgánica para garantizar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación"; y,
- c) **Designar** para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del "Proyecto de Ley Orgánica para garantizar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación".

Atentamente,

Mgtr. Paulo César Gaibor Iza  
**COORDINADOR GENERAL**  
**UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:	Estefanía Vallejo Estefanía Parra Omar Cazares Lilibeth Romero
Revisión Jurídica:	Raúl Lema
Revisión Lingüística:	María Noboa
	Inés Tonato

## ANEXO 1

### EXTRACTO DEL PROYECTO

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	Proyecto de Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Caso de Violación
<b>PROPONENTE</b>	Abogada Zaida Rovira Jurado, Defensora del Pueblo Subrogante
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN</b>	28 de junio de 2021
<b>MATERIA</b>	Derechos Humanos, "Derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación".
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO</b>	Regular la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación, bajo criterios establecidos en la Sentencia No. 34-19-IN/21 emitida por la Corte Constitucional y la participación activa de la sociedad civil.
<b>SINTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>	<p>Contiene Exposición de Motivos, cuarenta y dos considerandos, cuarenta y nueve artículos, dos disposiciones generales, cinco disposiciones transitorias, ocho disposiciones reformatorias y una disposición final.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Proyecto de Ley tiene por objeto tutelar, proteger y regular el derecho de las personas gestantes que deseen interrumpir legal y voluntariamente su embarazo en caso de violación, garantizando el pleno ejercicio de los derechos que reconoce la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.</li> <li>Tiene como fines: 1. Garantizar la dignidad de las personas gestantes que deseen interrumpir su embarazo en caso de violación; establecer requisitos necesarios y obligaciones al sistema nacional de salud y del personal médico; garantizar el acceso a la atención prioritaria, integral, gratuita, oportuno, humanizada, de calidad y confidencial, antes, durante y postaborto; prevenir la revictimización de la víctima de violencia sexual y garantizar su pleno ejercicio en el ámbito público y privado; e implementar programas de formación, sensibilización y difusión de derechos humanos con enfoque de género para promover el acceso y la atención de las personas gestantes que deseen interrumpir su embarazo, en caso de violación.</li> </ul>
<b>CONCLUSIONES</b>	<p>El "Proyecto de Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Caso de Violación", sujeto a análisis, <b>CUMPLE</b> con los requisitos formales establecidos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dispone de la iniciativa legislativa;</li> <li>Se refiere a una sola materia;</li> <li>Está presentado a la Presidenta de la Asamblea Nacional;</li> <li>Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado;</li> <li>Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; y,</li> <li>No afecta los derechos y garantías constitucionales.</li> </ul>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<p>a) <b>Considerar</b>, los criterios establecidos en el presente Informe;</p> <p>b) <b>Calificar</b> el "Proyecto de Ley Orgánica para garantizar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación"; y,</p> <p>c) <b>Designar</b> para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.</p>

## ANEXO 2

### CUADRO COMPARATIVO

#### “Proyecto de Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en caso de Violación”

**Proponentes:** Abogada Zaida Elizabeth Rovira Jurado, Defensora del Pueblo Subrogante

El precitado Proyecto de Ley en sus disposiciones reformativas modifica: la Ley Orgánica de Salud y el Código de la Niñez y Adolescencia. Los artículos que son objeto de la Propuesta, se detallan en el siguiente cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas y derogaciones establecidas:

#### 1. LEY ORGÁNICA DE SALUD

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 6.- Es responsabilidad del Ministerio de Salud Pública: (...)</p> <p>6. Formular e implementar políticas, programas y acciones de promoción, prevención y atención integral de salud sexual y salud reproductiva de acuerdo al ciclo de vida que permitan la vigencia, respeto y goce de los derechos, tanto sexuales como reproductivos, y declarar la obligatoriedad de su atención en los términos y condiciones que la realidad epidemiológica nacional y local requiera; (...)</p>	<p><b>Mediante Disposición Reformatoria Primera propone incorporar a continuación del numeral 6 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud, los siguientes numerales:</b></p> <p>Art. 6.- Es responsabilidad del Ministerio de Salud Pública: (...)</p> <p>6. Formular e implementar políticas, programas y acciones de promoción, prevención y atención integral de salud sexual y salud reproductiva de acuerdo al ciclo de vida que permitan la vigencia, respeto y goce de los derechos, tanto sexuales como reproductivos, y declarar la obligatoriedad de su atención en los términos y condiciones que la realidad epidemiológica nacional y local requiera;</p> <p><b>XX. Desarrollar e implementar planes, programas y políticas a fin de garantizar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación y el acceso a procesos de acompañamiento psicosocial y legal a las víctimas;</b></p> <p><b>XX. Garantizar a las personas gestantes el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación, a través de la prestación de servicios gratuitos, oportunos y de calidad con enfoque de género</b></p> <p>(...)</p>
	<p><b>Mediante Disposición Reformatoria Segunda propone incorporar a continuación del literal d) del artículo 7 de la Ley Orgánica de Salud, el siguiente literal:</b></p>

<p>Art. 7.- Toda persona, sin discriminación por motivo alguno, tiene en relación a la salud, los siguientes derechos: (...)</p> <p>d) Respeto a su dignidad, autonomía, privacidad e intimidad; a su cultura, sus prácticas y usos culturales; así como a sus derechos sexuales y reproductivos; (...)</p>	<p>Art. 7.- Toda persona, sin discriminación por motivo alguno, tiene en relación a la salud, los siguientes derechos: (...)</p> <p>d) Respeto a su dignidad, autonomía, privacidad e intimidad; a su cultura, sus prácticas y usos culturales; así como a sus derechos sexuales y reproductivos; (...)</p> <p><b>[...] Acceder a un proceso libre, seguro y digno, y a una atención de calidad, para interrumpir de manera voluntaria el embarazo en casos de violación; (...)</b></p>
<p>Art. 7.- Toda persona, sin discriminación por motivo alguno, tiene en relación a la salud, los siguientes derechos: (...)</p> <p>h) Ejercer la autonomía de su voluntad a través del consentimiento por escrito y tomar decisiones respecto a su estado de salud y procedimientos de diagnóstico y tratamiento, salvo en los casos de urgencia, emergencia o riesgo para la vida de la personas y para la salud pública;</p>	<p><b>Mediante Disposición Reformatoria Tercera propone sustituir el literal h del artículo 7 de la Ley Orgánica de Salud por el siguiente texto:</b></p> <p>Art. 7.- Toda persona, sin discriminación por motivo alguno, tiene en relación a la salud, los siguientes derechos: (...)</p> <p>h) Ejercer la autonomía de su voluntad a través del consentimiento <b>informado</b> por escrito, <b>o por cualquier otro medio adecuado</b> y tomar decisiones respecto a su estado de salud y procedimientos de diagnóstico y tratamiento, salvo en los casos de urgencia, emergencia o riesgo para la vida de las personas y para la salud pública. <b>Las personas gestantes tienen derecho a decir de manera libre y autónoma su deseo de interrumpir voluntariamente el embarazo en casos de violación; (...)</b></p>
<p>Art. 29.- Esta Ley, faculta a los servicios de salud públicos y privados, a interrumpir un embarazo, única y exclusivamente en los casos previstos en el artículo 447 del Código Penal. Estos no podrán negarse a atender a mujeres con aborto en curso o inevitables, debidamente diagnosticados por el profesional responsable de la atención.</p>	<p><b>Mediante Disposición Reformatoria Cuarta propone eliminar del artículo 29 de la Ley Orgánica de Salud la frase "447 de Código Penal" y sustituir por lo siguiente "150 del Código Orgánico Integral Penal".</b></p> <p>Art. 29.- Esta Ley, faculta a los servicios de salud públicos y privados, a interrumpir un embarazo, única y exclusivamente en los casos previstos en el artículo <b>150</b> del Código <b>Orgánico Integral</b> Penal. Estos no podrán negarse a atender a mujeres con aborto en curso o inevitables, debidamente diagnosticados por el profesional responsable de la atención.</p>
<p>Art. 32.- En todos los casos de violencia intrafamiliar y sexual, y de sus consecuencias,</p>	<p><b>Mediante Disposición Reformatoria Quinta propone incorporar a continuación del tercer inciso del artículo 32 de la Ley Orgánica de Salud, lo siguiente:</b></p> <p>Art. 32.- En todos los casos de violencia intrafamiliar y sexual, y de sus consecuencias,</p>

<p>se brindará atención de salud integral a las personas afectadas.</p> <p>El personal de los servicios de salud tiene la obligación de atender los casos de violencia intrafamiliar y sexual.</p> <p>Deberán suministrar, entre otros, anticoncepción de emergencia, realizar los procedimientos y aplicar los esquemas profilácticos y terapéuticos necesarios, para detectar y prevenir el riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual, especialmente el VIH y hepatitis B, previa consejería y asesoría a la persona afectada, con su consentimiento informado expresado por escrito.</p>	<p>se brindará atención de salud integral a las personas afectadas.</p> <p>El personal de los servicios de salud tiene la obligación de atender los casos de violencia intrafamiliar y sexual.</p> <p>Deberán suministrar, entre otros, anticoncepción de emergencia, realizar los procedimientos y aplicar los esquemas profilácticos y terapéuticos necesarios, para detectar y prevenir el riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual, especialmente el VIH y hepatitis B, previa consejería y asesoría a la persona afectada, con su consentimiento informado expresado por escrito.</p> <p><b>En los casos de embarazo por violación se deberá garantizar el acceso a este derecho proporcionando a las víctimas toda la información pertinente asociada a la interrupción voluntaria del embarazo a fin de que aquellas puedan tomar una decisión de forma libre e informada El personal de salud otorgará en todas las situaciones toda la información inclusive cuando la persona gestante no lo solicite directamente.</b></p>
<p>Art. 22.- Los servicios de salud, públicos y privados, tienen la obligación de atender de manera prioritaria las emergencias obstétricas y proveer de sangre segura cuando las pacientes lo requieran, sin exigencia de compromiso económico ni trámite administrativo previo.</p>	<p><b>Mediante Disposición Reformatoria Sexta propone sustituir el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Salud por el siguiente texto:</b></p> <p>Artículo 22.- Los servicios de salud, públicos y privados, tienen la obligación de atender de manera prioritaria <b>las solicitudes de interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación</b>, las emergencias obstétricas y proveer de sangre segura cuando las <b>personas gestantes que deseen interrumpir sus embarazos</b> lo requieran, sin exigencia de compromiso económico ni trámite administrativo previo.</p>

## 2. CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 27.- Derecho a la salud.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a disfrutar del</p>	<p><b>Mediante Disposición Reformatoria Séptima propone incorporar a continuación del numeral 5 del artículo 27 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia los siguientes números:</b></p> <p>Art. 27.- Derecho a la salud. - Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a disfrutar del</p>

<p>más alto nivel de salud física, mental, psicológica y sexual.</p> <p>El derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes comprende: (...)</p> <p>5. Información sobre su estado de salud, de acuerdo al nivel evolutivo del niño, niña o adolescente; (...)</p>	<p>más alto nivel de salud física, mental, psicológica y sexual.</p> <p>El derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes comprende: (...)</p> <p>5. Información sobre su estado de salud, de acuerdo al nivel evolutivo del niño, niña o adolescente;</p> <p>XX. Acceso universal a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación.</p> <p>XX. Tomar decisiones informadas sobre su salud sexual y reproductiva, en función de su edad y madurez. (...)</p>
<p>Art. 30.- Obligaciones de los establecimientos de salud.- Los establecimientos de salud, públicos y privados, cualquiera sea su nivel, están obligados a: (...)</p> <p>2. Informar sobre el estado de salud del niño, niña o adolescente, a sus progenitores o representantes; (...)</p>	<p><b>Mediante Disposición Reformatoria Octava propone incorporar a continuación del numeral 2 del artículo 30 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia el siguiente número:</b></p> <p>Art. 30.- Obligaciones de los establecimientos de salud.- Los establecimientos de salud, públicos y privados, cualquiera sea su nivel, están obligados a: (...)</p> <p>2. Informar sobre el estado de salud del niño, niña o adolescente, a sus progenitores o representantes; (...)</p> <p>XX. Garantizar la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación tomado en consideración el interés superior el principio de autonomía progresiva y el grado de madurez de las niñas y adolescentes.</p>
	<p><b>Disposición Final</b> <b>La presente ley entrara en vigencia a través de su publicación.</b></p>

Elaborado por: MEVB

**ANEXO 3**

**FICHA TÉCNICA LINGÜÍSTICA**

<p><b>PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARZO EN CASO DE VIOLENCIA</b></p> <p><b>Observaciones generales</b></p>	
<b>Proponente</b>	Abogada Zaida Elizabeth Rovira Jurado-Defensora del Pueblo, Subrogante
<b>Título del Proyecto de Ley</b>	<b>PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARZO EN CASO DE VIOLENCIA</b>
<b>Exposición de Motivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el título escribir con mayúscula <b>“Motivos”</b>.</li> </ul>
<b>Considerandos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El encabezado de los Considerandos debe ser: <b>ASAMBLEA NACIONAL EL PLENO CONSIDERANDO:</b></li> <li>En el texto escribir <b>sin negrita</b> el “Que” y <b>suprimir la coma (,) después del “Que” de los considerandos.</b></li> <li>En el texto escribir con mayúscula <b>“Artículo”</b>.</li> <li>En el texto al final de cada párrafo añadir <b>el punto y coma (;)</b>.</li> <li>En el texto escribir con mayúscula <b>“Ley”</b>.</li> </ul> <p>En el cuadragésimo primer considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En la tercera línea al final añadir la <b>“y” la coma (,) después de mental.</b></li> </ul> <p>En el cuadragésimo segundo considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En la quinta línea al final añadir <b>el punto y aparte (.) después de violación.</b></li> </ul>
<b>Articulado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el texto escribir con mayúscula <b>“Ley”</b>.</li> </ul> <p>Artículo 1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En la primera línea escribir con mayúscula <b>“Ley”</b>.</li> </ul> <p>Artículo 2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En la primera línea escribir con mayúscula <b>“Ley”</b>.</li> </ul>

### ANEXO 3

#### FICHA TÉCNICA LINGÜÍSTICA

	<p>Artículo 22 En el número 10:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la tercera línea escribir con mayúscula “<b>Sistema Nacional de Salud</b>”.</li> </ul> <p>Artículo 23 En el número 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la primera línea escribir con mayúscula “<b>Sistema Nacional de Salud</b>”.</li> </ul> <p>Artículo 41</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la décima séptima línea añadir “<b>graves</b>” después de <b>casos</b>.</li> </ul> <p>Artículo 42</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la cuarta línea escribir con mayúscula “<b>Ley</b>”.</li> <li>• En la quinta línea reemplazar “<b>hubiera</b>” por “<b>haya</b>”.</li> </ul> <p>Artículo 43</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la tercera línea escribir con mayúscula “<b>Ley</b>”.</li> </ul> <p>Artículo 44</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la primera línea escribir con mayúscula “<b>Ley</b>”.</li> <li>• En la tercera línea reemplazar “<b>hubiera</b>” por “<b>haya</b>”.</li> </ul>
<b>DISPOSICIONES GENERALES</b>	<p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES GENERALES</b></p> <p><b>Primera:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la primera línea escribir con mayúscula “<b>Ley</b>”.</li> </ul> <p><b>Segunda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la tercera línea escribir con mayúscula “<b>Ley</b>”.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</b></p> <p><b>Primera:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la segunda línea escribir con mayúscula “<b>Ley</b>”.</li> </ul> <p><b>Segunda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la tercera línea escribir con mayúscula “<b>Ley</b>”.</li> </ul> <p><b>Tercera:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la tercera línea escribir con mayúscula “<b>Ley</b>”.</li> </ul> <p><b>Cuarta:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la segunda línea escribir con mayúscula “<b>Ley</b>”.</li> </ul> <p><b>Quinta:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la segunda y séptima línea escribir con mayúscula</li> </ul>

**ANEXO 3**

**FICHA TÉCNICA LINGÜÍSTICA**

	<b>“Ley”.</b>
<b>DISPOSICIÓN FINAL</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• En la primera línea escribir con mayúscula <b>“Ley”</b>.</li></ul>

DMNC/ibtb