

Quito, D. M., 05 de mayo de 2022.

CASO No. 52-18-IS

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

SENTENCIA No. 52-18-IS/22

Tema: La Corte analiza el cumplimiento de una sentencia dictada por este Organismo, que dispuso a la Asamblea Nacional en el plazo no mayor de un año, contado desde la notificación de la sentencia, adoptar las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio del dato referente al sexo de las personas transexuales. Una vez realizado el análisis, esta Corte resuelve aceptar la acción planteada.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1.1. De la sentencia de acción extraordinaria de protección cuyo incumplimiento se demanda

1. En el marco de una acción de protección signada con el número No. 17453-2011-0925, presentada por la Defensoría del Pueblo, en contra del Registro Civil, Identificación, y Cedulación del Ecuador, por su negativa frente a la solicitud de Karla Paola Calderón Pazmiño de cambiar su nombre por el de Bruno Paolo Calderón Pazmiño y su sexo de femenino a masculino, el Juzgado Tercero de Tránsito de Pichincha, mediante sentencia de 21 de diciembre de 2011, resolvió aceptar la acción planteada¹.

2. Inconforme con esta decisión, el Registro Civil, Identificación, y Cedulación del Ecuador interpuso recurso de apelación. La Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y

¹ El Juzgado resolvió: “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, se acepta la acción de protección propuesta, en los términos expuestos en la misma. Se ordena que el Director General del Registro Civil, dentro del termino (sic) de quince días, proceda a los cambios establecidos en la Resolución Administrativa 1754-2011-DPRCICM-DJ emitida en fecha 24 de agosto del 2011 a las catorce horas treinta en la que se resuelve ordenar: ‘Rectificación de la Inscripción de nacimiento de BRUNO PAOLO CALDERON PAZMIÑO en el sentido que correctamente la persona inscrita es de sexo masculino, para que así conste en el según el tomo 03, pagina (sic) 08, acta 1520 del año 1973 correspondiente al cantón Portoviejo (...) Con el fin de que se margine en los libros respectivos’. Igualmente remítase copia certificada de todo el presente proceso constitucional a la Asamblea Constituyente para que, por intermedio de la Comisión de Legislación correspondiente, se evalúe la posibilidad de promulgar una Ley a favor de los transexuales o hermafroditismo con o sin cambio de sexo, considerando lo manifestado en esta sentencia. Ejecutoriada esta sentencia, remítase copia certificada de la misma a la Corte Constitucional, en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5) del Art. 86 de la Constitución de la República. Actúe el Dr. Jorge Oña Maldonado, Secretario Adjunto 1 de esta Judicatura. -” (sic).

Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha, en sentencia de 13 de enero de 2012, resolvió aceptar el recurso de apelación planteado, y en consecuencia revocar la sentencia venida en grado. En segunda instancia el proceso se signó con el No. 17132-2012-0005.

3. Frente a esta decisión, Carla Patiño Carreño, directora nacional de protección de derechos humanos y de la naturaleza y José Luis Guerra, coordinador nacional de atención prioritaria de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, presentaron acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, misma que se signó con el No. 0288-12-EP.

4. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los exjueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Edgar Zarate y Manuel Viteri Olvera, el 11 de abril de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 0288-12-EP; correspondiendo su sustanciación al primero de los ex juzgadores referidos; cuyos casos se remitieron a la ex jueza constitucional Marien Segura Reascos; y, de aquella a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien mediante providencia de 08 de mayo de 2014 avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes procesales a una audiencia pública.

5. El 10 de mayo de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional emitió en el caso No. 0288-12-EP la sentencia N.º 133-17-SEP-CC, resolviendo lo siguiente:

“Por lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional, expide la siguiente:

III. SENTENCIA

1. *Declarar la vulneración a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de motivación, libre desarrollo de la personalidad e identidad personal previstos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal 1 y 66 numerales 4 y 28 de la Constitución de la República del Ecuador.*

2. *Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.*

3. *Disponer, como medidas de reparación integral:*

3.1. *Dejar sin efecto la sentencia dictada el 13 de enero de 2012, por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dictada dentro de la acción de protección N.º 0005(1)-2012-LAC.*

3.2. *Dejar sin efecto la sentencia dictada el 21 de diciembre de 2011, por el Juzgado Tercero de Tránsito de Pichincha dentro de la acción de protección referida en el párrafo precedente.*

3.3. *Disponer que una vez realizado un análisis integral respecto de la vulneración a derechos constitucionales alegados en la acción de protección propuesta, en el caso sub examine, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación margine en*

la inscripción de nacimiento del señor Bruno Paolo Calderón Pazmiño, el cambio de sexo de femenino a masculino. El representante de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación deberá informar documentadamente a esta Corte Constitucional en el término de 20 días desde la notificación de la sentencia, respecto a las acciones tendientes al cumplimiento de la presente medida.

4. Disponer, en ejercicio de las atribuciones previstas en el numeral 1 del artículo 436 de la Constitución de la República y artículo 170 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que la Asamblea Nacional en el plazo no mayor al de un año contados desde la notificación de esta sentencia, adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio de sexo de personas transexuales, observando los criterios vertidos por esta Corte en el análisis de los derechos constitucionales al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase”.

1.2. De la acción de incumplimiento de sentencia

6. En fecha 10 de julio de 2018, Karina Rashell Erazo Chamorro (Ricardo Javier Erazo Chamorro), Carmen Villegas (Vicente Calixto Villegas Llor), y Claudia Boada (Henry Patricio Boada Acosta) presentaron acción de incumplimiento por sus propios y personales derechos y en representación de "ALFIL-HGLBT-Identidades en diálogo", mediante la cual solicitan se disponga a la Asamblea Nacional del Ecuador el inmediato cumplimiento de lo resuelto por la Corte Constitucional dentro de la acción extraordinaria de protección No 0288-12-EP, específicamente del numeral cuatro de la parte resolutive de la sentencia No. 133-17-SEP-CC, dictada el 10 de mayo de 2017. Dicha acción se signó con el No. 52-18-IS.

7. El 09 de julio de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

8. El 11 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Dra. Guadalupe Llori, presidenta de la Asamblea Nacional, en el término de cinco días, remita un informe motivado respecto del cumplimiento del numeral cuarto de la sentencia No. 133-17-SEP-CC.

9. El 18 de noviembre de 2021, el Abg. Santiago Salazar Armijos, procurador judicial de la Dra. Guadalupe Llori, presentó un escrito remitiendo la información solicitada por la jueza sustanciadora de la causa.

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República; y 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Fundamentos de las partes

3.1. De los accionantes

11. Los accionantes alegan el incumplimiento del numeral cuarto de la sentencia No. 133-17-SEP-CC, en este sentido sostienen que:

“La decisión de la Corte Constitucional especifica la obligación positiva que debía cumplir la Asamblea Nacional (adoptar las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio de sexo de personas transexuales) y el plazo para hacerlo (no mayor al de un año (sic) contado desde la notificación de esta sentencia). Hasta la presentación de esta demanda, la Asamblea Nacional no ha dado cumplimiento a la obligación determinada, pese a que ha transcurrido más de un año desde su notificación”.

12. Adicionalmente, los accionantes señalan que:

“Como ejemplos concretos de las afectaciones que ocasiona la falta de cumplimiento del numeral cuatro de la sentencia No. 133-17-SEP-CC de la Corte Constitucional, es pertinente describir nuestros casos. El día jueves 26 de abril del presente año, acudimos a las oficinas del Registro Civil de la Ciudad de la ciudad Quito (sic), ubicado en la Av. Río Amazonas N37- 61, para solicitar el cambio de sexo y nombre en nuestras cédulas de ciudadanía, sin embargo, en ventanilla se nos manifestó que no puede realizar el cambio y registro del sexo y nombre conforme a nuestra identidad autopercibida debido a que no existen procedimiento ni norma que permita este cambio (Anexo 3). Esta decisión la apelamos el 16 de mayo del presente año. Con fecha 07 de junio, el Registro Civil ratifica su negativa a nuestra solicitud de cambio de sexo sosteniendo que el requerimiento planteado mediante oficio s/n de fecha 16 de mayo de 2018 se torna improcedente, en virtud de no cumplirse con los presupuestos legales señalados para sustituir en la cédula el campo sexo masculino a femenino (Anexo 4)”.

13. Posteriormente, los accionantes citan el artículo 162 de la LOGJCC, jurisprudencia de esta Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y establecen que:

“Para asegurar la efectividad de las sentencias, la Corte Interamericana afirma que la ejecución debe ser "completa, perfecta, integral y sin demora". Estas cuatro características no pueden considerarse alcanzadas dentro del presente caso, en vista de los hechos ya anteriormente expuestos sobre todo al haber ya transcurrido más de un año, excediendo el plazo concedido por la Corte Constitucional para la expedición de la normativa legal que ampare los derechos de identidad y libre desarrollo de la personalidad de las poblaciones trans. El incumplimiento de la sentencia no solo implica una falta de efectividad de la misma, sino que acarrea la violación a otros derechos constitucionales”.

14. Además, manifiestan que:

“Es indiscutible la importancia que tiene para un estado (sic) constitucional de derechos y justicia la ejecución de las sentencias constitucionales. El incumplimiento de la obligación de adoptar las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio de sexo de personas transexuales, significa que cada día que pasa, la Asamblea Nacional se convierte en cómplice de las vulneraciones sistemáticas e históricas de discriminación que afecta a la población trans”.

15. Con los antecedentes de hecho y derechos descritos, solicitan:

“1. Se disponga la celebración de la respectiva audiencia pública para escuchar a las partes. 2. Se declare el incumplimiento del numeral cuatro de la parte resolutoria de la sentencia No.133-17-SEP-CC, dictada dentro de la causa No. 0288-12-EP, emitida el 10 de mayo de 2017 y notificada el 18 de mayo del mismo año por el pleno de la Corte Constitucional. 3. Se ejecute directamente las medidas necesarias para hacer efectiva la decisión de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 164 (4) de la LOGJCC. Esto es, se adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio de sexo de personas transexuales. 4. Se inicie el procedimiento de sanción en contra de los funcionarios responsables, conforme lo establecido en los artículos 86 (4) de la Constitución de la República y artículo 22 (4) de la LOGJCC”.

3.2. De la Asamblea Nacional

16. En el informe presentado el 18 de noviembre de 2021, el Abg. Santiago Salazar Armijos, en su calidad de procurador judicial de la Dra. Guadalupe Llori Abarca, presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, menciona:

“De la revisión del sistema de ‘Consulta de Propuestas y Proyectos de Ley’ de la Asamblea Nacional (<https://leyes.asambleanacional.gob.ec/>) se advierte que, el 26 de septiembre de 2017 la asambleísta nacional Marie Diane Rodríguez Zambrano presentó el ‘Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles en el Marco del Libre Desarrollo de la Personalidad’ (...) El Consejo de Administración Legislativa mediante Resolución -No. CAL-2017-2019-138 de 10 de noviembre de 2017 resolvió: ‘Artículo 1. Calificar el PROYECTO REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE GESTIÓN DE LA IDENTIDAD Y DATOS CIVILES EN EL MARCO DEL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, presentado por la Asambleísta Diane Rodríguez, mediante oficio No. 06- DR-AN07 de 26 de septiembre de 2017, ingresado en esta Asamblea Nacional con trámite No. 300770; en virtud de que cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Artículo 2. Remitir a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad. Artículo 3. La Secretaría del Consejo de Administración Legislativa remitirá al Presidente de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, el PROYECTO REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE GESTIÓN DE LA IDENTIDAD Y DATOS CIVILES EN EL MARCO DEL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, para que inicie con el trámite a partir de la notificación de la presente Resolución’ (...) Mediante Memorando Nro. AN-SG-2021-1617-M, de fecha 03 de junio del 2021, Secretaria General de la Asamblea Nacional del Ecuador, realizó el traspaso oficial de los archivos, trámites y documentación de la extinta Comisión Especializada Permanente de Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, entre los cuales consta el

*documento denominado ‘Cuadro de los proyectos de Ley calificados a la espera de Informe para Primer Debate (...)’, cuya fecha de corte es el 14 de mayo del 2021. En el referido documento, consta que el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles está en trámite. El referido proyecto de ley, fue calificado mediante Resolución Nro. CAL-2017-2019-660, de fecha 14 de febrero del 2019. Esta resolución fue notificada a la extinta Comisión Especializada Permanente de Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad el 14 de febrero del 2019. **La referida comisión, debió iniciar el procedimiento legislativo respectivo, sin embargo, de la revisión de los archivos entregados no existe constancia de insumos que avalen la realización del informe de primer debate, por parte de la extinta Comisión** (el subrayado no pertenece al original). En virtud de lo expuesto y con el objetivo de dar cumplimiento a las medidas dispuestas en la sentencia Nro. 133-17-SEP-CC de la Corte Constitucional, la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, incluirá el referido proyecto de ley, en su plan de trabajo, otorgándole un carácter prioritario para su tratamiento (...)”.*

17. En suma, el órgano del Estado menciona que tras la sentencia constitucional No. 133-17-SEP-CC, dictada dentro de la causa No. 0288-12-EP, este cumplió con la presentación del proyecto de ley, sin embargo, no se realizó el informe de primer debate, para proseguir con el procedimiento de aprobación del mencionado proyecto.

IV. Decisión cuyo incumplimiento se alega

18. La decisión judicial cuyo cumplimiento está en análisis, es el numeral cuarto de la sentencia No. 133-17-SEP-CC, emitida el 10 de mayo de 2017 por el Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa No. 0288-12-EP:

“4. Disponer, en ejercicio de las atribuciones previstas en el numeral 1 del artículo 436 de la Constitución de la República y artículo 170 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que la Asamblea Nacional en el plazo no mayor al de un año contados desde la notificación de esta sentencia, adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio de sexo de personas transexuales, observando los criterios vertidos por esta Corte en el análisis de los derechos constitucionales al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal”.

19. Dicho decisorio tiene como antecedentes los siguientes considerandos:

“(...) Por ello, se comprueba la inexistencia de una norma que garantice en forma adecuada los derechos constitucionales de personas transexuales a su identidad de género. Por tal razón, en consideración a la naturaleza de la presente garantía jurisdiccional, esta Corte considera que la Función Legislativa en ejercicio de sus facultades constitucionales contempladas en los artículos 120 numeral 6, 132 numeral 1 y 133 numerales 1 y 2 de la Constitución, es el Organismo competente para crear y modificar disposiciones legales relacionadas con el ejercicio de derechos como el registro de datos de identidad.

(...) En este escenario, y dado que el procedimiento de registro y modificación de datos ha sido diseñado por la Asamblea Nacional, esta Corte Constitucional, en virtud de las atribuciones otorgadas por el numeral 1 del artículo 436 de la Constitución de la República considera necesario que dicho órgano sea quien en cumplimiento de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, identidad y dignidad humana regule en forma adecuada la facultad de cambio del dato "sexo" en la cédula identidad de aquellas personas que se identifiquen como transexuales”.

V. Análisis constitucional

20. El numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional, el “(...) *conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”. En los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, se regulan las acciones a tomar frente al incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Esta Magistratura ha expresado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos a disposición de este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas². Así mismo, en el párrafo 21 de la sentencia No. 37-14-IS/20, de 22 de julio de 2020, esta Corte estableció que una acción de incumplimiento es procedente para verificar medidas de adecuación normativa.

21. Primero, es importante señalar que según la razón de notificación de este Organismo que consta en el sistema SACC, la sentencia No. 133-17-SEP-CC fue notificada al Doctor José Serrano entonces presidente de la Asamblea Nacional el día 18 de mayo de 2017. Por tanto, el plazo para que la Asamblea Nacional, adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento del cambio del dato referente al sexo de las personas transexuales decurría hasta el 18 de mayo de 2018.

22. Con base a la información remitida por la presidenta de la Asamblea Nacional, Dra. Guadalupe Llori, y la documentación relacionada al cumplimiento de la sentencia dictada el 10 de mayo de 2017 por el Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa No. 0288-12-EP, el día 18 de noviembre de 2021, se procede a efectuar la verificación correspondiente.

23. Respecto de la tramitación de proyectos de reforma a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles que fueron remitidos a la extinta Comisión Especializada Permanente de Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, consta en la página web institucional de la Asamblea Nacional del Ecuador, sección “Legislamos”, “Consulta de proyectos de ley”³, lo siguiente:

- El 26 de septiembre de 2017, la asambleísta Diane Marie Rodríguez Zambrano presentó el “Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS/20, párr. 67.

³ <https://leyes.asambleanacional.gob.ec>

Civiles en el Marco del Libre Desarrollo de la Personalidad”. El Consejo de Administración Legislativa (CAL) mediante Resolución No. CAL-2017-2019-138 de 06 de noviembre de 2017, resolvió calificar dicho proyecto; siendo notificado el 10 de noviembre de 2017 a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad⁴.

- El 14 de junio de 2018, se presentó el “Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles” de iniciativa del asambleísta Javier Cadena Huertas; que fue calificado en Resolución No. CAL-2017-2019-461 de 04 de septiembre de 2018 y notificado a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad el 11 de septiembre de 2018⁵.
- El 22 de enero de 2019, el asambleísta Jorge Corozo Ayoví presentó el “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles”; siendo calificado mediante Resolución No. CAL-2017-2019-660 de 06 de febrero de 2019, notificada el 14 de febrero de 2019 a la Comisión Especializada Permanente de Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad⁶.

24. En el Informe de la Asamblea Nacional de 18 de noviembre de 2021 consta la referencia a los proyectos de ley sobre esta materia en los años 2017 y 2019, de lo cual se concluye lo siguiente:

- Existen dos proyectos de ley que incorporan el cambio del dato relativo al sexo, el primero calificado en Resolución No. CAL-2017-2019-138 notificado el 10 de noviembre de 2017; y, el segundo en Resolución No. CAL-2017-2019-660 notificado el 14 de febrero de 2019, a la Comisión Especializada Permanente de Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad.
- Estas dos propuestas constan detalladas en el documento denominado “Cuadro de los proyectos de Ley calificados a la espera de Informe para Primer Debate”, con corte al 14 de mayo del 2021, que consta en el Memorando No. AN-SG-2021-1617-M de 03 de

⁴ Este proyecto plantea la modificación del artículo 94 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, disposición legal que en el inciso final dispone: “*Voluntariamente, al cumplir la mayoría de edad y por una sola vez, la persona por autodeterminación podrá sustituir el campo sexo por el género que puede ser: masculino o femenino. El acto se realizará en presencia de dos testigos que acrediten una autodeterminación contraria al sexo del solicitante y por al menos dos años, de acuerdo con los requisitos que para el efecto se determinen en esta Ley y su reglamento. Este cambio no afectará los datos del registro personal único de la persona relativos al sexo. De darse esta situación, el peticionario podrá solicitar el cambio en los nombres a causa de la sustitución del campo sexo por el género*”. La propuesta de reforma plantea agregar: “*el cambio de la mención registral sexo*”.

⁵ Dentro de dicho proyecto no se encuentra una disposición referente al cambio del dato referente al sexo.

⁶ El artículo 6 del mencionado proyecto se refiere a la modificación del artículo 30 inciso final de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, norma que establece: “*El dato del sexo no podrá ser modificado del registro personal único excepto por sentencia judicial, justificada en el error en la inscripción en que se haya podido incurrir*”. El proyecto plantea lo siguiente: “*El dato del sexo podrá ser modificado del registro personal único mediante sentencia judicial, salvo que sea por error manifiesto*”.

junio de 2021, por el cual la Secretaría General de la Asamblea Nacional realizó el traspaso oficial de los archivos, trámites y documentación de la extinta comisión.

- La Comisión Especializada Permanente de Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad debió iniciar el procedimiento legislativo respectivo, sin embargo, luego de la calificación por el CAL, ninguna de sus composiciones en los periodos 2017 a 2019 y 2019 a 2021 dieron inicio al tratamiento parlamentario, esto es a través de la realización del informe para primer debate, acorde a los artículos 57 y 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL)⁷.
- La Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, desde el periodo 2021 hasta la actualidad, si bien habría incluido el referido proyecto en su plan de trabajo, tampoco ha iniciado el tratamiento de estos proyectos de ley.
- En los artículos 58, 60 y 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se establecen los plazos máximos tanto para que las Comisiones presenten sus informes al Pleno para primer y segundo debate, así como para el desarrollo de los mismos⁸

⁷ LOFL (Reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento 326 de 10 de noviembre del 2020)

“Art. 57.- Tratamiento del proyecto de ley. - Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaría o al Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento.

Avocado conocimiento del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la comisión dispondrá de su informe del inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización a las y los demás legisladores de la Asamblea Nacional y a la ciudadanía, a través del portal web y demás canales comunicacionales que disponga la Asamblea Nacional y la comisión.

Art. 58.- Informes para primer debate. - Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se considerará un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada emitirá su informe en un plazo menor a veinte días.

La comisión especializada atendiendo a la naturaleza y complejidad del proyecto de ley podrá solicitar justificadamente a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de entre veinte y máximo noventa días para presentar el informe detallado en este artículo.

Si el proyecto de ley requiere una consulta prelegislativa, el trámite no se sujetará a los plazos previstos en el presente artículo. En todos los casos, una, uno o varios asambleístas podrán presentar informes de minoría, los mismos que serán remitidos por la Presidenta o el Presidente de la comisión a la o el Presidente de la Asamblea Nacional conjuntamente y de manera obligatoria con el informe aprobado por la comisión. Los informes aprobados y los informes de minoría serán distribuidos a las y los asambleístas por la Secretaría General” (énfasis agregado).

⁸ LOFL (Reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento 326 de 10 de noviembre del 2020)

“Art. 60.- Inclusión del informe para primer debate en el orden del día. - El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o de la Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión en un plazo máximo de sesenta días de remitido el informe por la comisión. Las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta treinta días después de concluida la sesión.

25. De tal modo, esta Corte evidencia que la Asamblea Nacional del Ecuador, no dio cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia examinada, pues, de la consulta del sistema de proyectos de ley y de la propia información de la Función Legislativa luego de la presentación de las propuestas que contaron con la calificación del CAL no se ha proseguido ningún trámite parlamentario para su tratamiento.

26. Es decir que, ha concluido el plazo otorgado al Legislativo en la sentencia No. 133-17-SEP-CC, para la adopción de disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio del dato referente al sexo de las personas transexuales, y hasta este momento, estas no han sido adoptadas.

27. Así mismo, siendo que han transcurrido cerca de cinco años hasta la fecha, desde la notificación de la sentencia, en los que ni siquiera ha iniciado el proceso de formación

El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley.

Art. 61.- Del segundo debate. - La comisión especializada analizará y de ser el caso, recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley, en el primer debate.

Dentro del plazo máximo de noventa días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada presentará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate. La comisión especializada, atendiendo a la naturaleza y complejidad del proyecto de ley, podrá pedir justificadamente a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, por una sola vez, la prórroga que considere necesaria para presentar el informe correspondiente. La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional determinará si concede o no la prórroga, así como el plazo de la misma.

La Presidenta o el Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría General de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas.

El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o del Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión, en un plazo máximo de seis meses desde la recepción del informe.

En el caso de negarse el informe de mayoría, el Pleno de la Asamblea, por decisión de la mayoría simple de sus integrantes, podrá decidir la votación del o los informes de minoría.

Durante el segundo debate el o la ponente recogerá las observaciones realizadas por el Pleno.

En caso de que el proyecto amerite cambios, la o el ponente solicitará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, la suspensión del punto del orden del día, a fin de que la comisión analice la incorporación de los cambios sugeridos. Para este efecto, la Presidenta o el Presidente de la comisión respectiva, convocará a la comisión para que en una sola sesión, analice y apruebe el texto final de votación sugerido, el mismo que será entregado al Pleno de la Asamblea Nacional, en el plazo máximo de ocho días desde el pedido de suspensión del punto del orden del día.

Cuando existan cambios en el texto final para votación, el ponente tendrá la obligación de indicar los mismos, previo a la votación.

En el caso de que la comisión no tenga mayoría para aprobar o improbar los cambios en el plazo determinado de ocho días, la o el ponente tendrá la potestad de presentar el texto de votación al Pleno de la Asamblea Nacional.

Si el texto aprobado por la comisión y que incorpora las observaciones del segundo debate no cuenta con los votos necesarios para su aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, la o el ponente podrá realizar los ajustes pertinentes y mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del proyecto de Ley con el nuevo texto, indicando las modificaciones realizadas.

Agotado el segundo debate, la votación del texto final del proyecto de ley no podrá exceder el plazo de sesenta días. Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, por secciones o artículos. Con el voto favorable de la mayoría absoluta, el Pleno de la Asamblea Nacional, podrá archivar el proyecto de ley” (énfasis añadido).

de ley, esta Corte realiza un severo llamado de atención a la Asamblea Nacional, y específicamente a los ex asambleístas integrantes de la extinta Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad en los periodos de 2017 a 2019, y de 2019 a 2021.

28. En respuesta a la petición de los accionantes, de que se ejecuten directamente las medidas necesarias para hacer efectiva la decisión de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 164 (4) de la LOGJCC; se ordena al Registro Civil, Identificación y Cedulación que atienda sin dilaciones las solicitudes de todos los usuarios futuros, para el cambio del dato referente al sexo de personas transexuales, de la misma forma que se dispuso en el numeral 3.3 del decisorio de la sentencia No. 133-17-SEP-CC, en función de los principios de aplicabilidad directa y fuerza normativa de la Constitución, previstos en los numerales 3 y 4 del artículo 11 de la Norma Suprema, esto es que: *“3. Los derechos ... serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial...No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento (...) 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos”*, en concordancia con el artículo 162 inciso primero de la LOGJCC en cuanto *“Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento”*.

29. Finalmente, se recuerda a dicha institución que las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, así como la importancia del cumplimiento de la decisión constitucional para satisfacer una adecuada reparación integral y con ello proteger la dignidad humana⁹.

VI. Decisión

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

1. ACEPTAR la acción de incumplimiento de la sentencia 133-17-SEP-CC, dictada el 10 de mayo de 2017 por el Pleno de la Corte Constitucional. Por lo tanto, SE DECLARA:

1.1. Que la cuarta medida de reparación contenida en la sentencia, no se ha cumplido, toda vez que la Asamblea Nacional en el plazo no mayor al de un año contado desde la notificación de la sentencia, no adoptó las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio del dato referente al sexo de las personas transexuales, observando los criterios vertidos por esta Corte en el análisis de los derechos constitucionales al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal.

2. En tal razón, se ordena a la entidad accionada, Asamblea Nacional del Ecuador, que:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 028-18-SIS-CC.

2.1. Discuta y apruebe un proyecto de ley para regular el procedimiento de cambio del dato referente al sexo de las personas transexuales, observando los criterios vertidos por esta Corte en el análisis de los derechos constitucionales al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal en la sentencia N.º 133-17-SEP-CC, en los plazos establecidos por la ley; esto es, de acuerdo con los artículos 58, 60 y 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Es decir, se exhorta a la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, sobre la base de los proyectos ya presentados, inicie el tratamiento parlamentario, de forma urgente, de tal forma que, la ley sea aprobada por la Asamblea Nacional hasta en el plazo máximo de 8 meses desde la notificación de esta sentencia; y, de no cumplir con esta disposición, bajo la prevención establecida en el numeral 10 del artículo 436 de la CRE, esta Corte Constitucional ejercerá sus atribuciones constitucionales al respecto.

2.2. Informar a esta Corte Constitucional mensualmente sobre el cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia, la información remitida deberá ser lo más detallada posible.

2.3. Disponer a la Asamblea Nacional que solicite un informe al Registro Civil, Identificación, y Cedulación sobre cuáles han sido los efectos de la no realización de la sentencia para que, con esos datos, el proyecto de la ley sea lo más cercano a la realidad ecuatoriana, y pueda ser tomada en cuenta para la discusión y aprobación del mismo.

3. En respuesta a la petición de los accionantes, de que se ejecuten directamente las medidas necesarias para hacer efectiva la decisión de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 164 (4) de la LOGJCC, se ordena al Registro Civil, Identificación y Cedulación que atienda sin dilaciones las solicitudes de todos los usuarios futuros, para el cambio del dato referente al sexo de personas transexuales, de la misma forma que se dispuso en el numeral 3.3 del decisorio de la sentencia No. 133-17-SEP-CC, en función de los principios de aplicabilidad directa y fuerza normativa de la Constitución, previstos en los numerales 3 y 4 del artículo 11 de la Norma Suprema, en concordancia con el cumplimiento inmediato de las decisiones constitucionales contemplado en el primer inciso del artículo 162 de la LOGJCC.

4. Esta Corte realiza un severo llamado de atención a la Asamblea Nacional, a todos sus órganos competentes, y específicamente a los ex asambleístas miembros de la extinta Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad en los periodos de 2017 a 2019, y de 2019 a 2021 por el incumplimiento señalado en esta sentencia.

5. Se dispone a la Secretaría Técnica Jurisdiccional la reactivación de la fase de seguimiento del caso No. 288-12-EP, y el inicio de la fase de seguimiento en la causa No. 52-18-IS.

6. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de jueves 05 de mayo de 2022; la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 52-18-IS/22

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. La sentencia N°. 52-18-IS/22 resolvió aceptar la acción de incumplimiento propuesta respecto al numeral 4 de la sentencia N°. 133-17-SEP-CC de 10 de mayo de 2017, emitida en el marco del caso N°. 0288-12-EP. En ella, esta Magistratura dispuso a la Asamblea Nacional (o “**Asamblea**”) adoptar “*las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio de sexo de personas transexuales, observando los criterios vertidos por esta Corte en el análisis de los derechos constitucionales al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal*”, en el plazo máximo de un año.
2. Coincidiendo con la sentencia N°. 52-18-IS/22, emito el presente voto concurrente frente a la necesidad de realizar ciertas apreciaciones sobre el siguiente punto:

I. Sobre el severo llamado de atención a la Asamblea Nacional

3. Sin desconocer el incumplimiento de la Asamblea de la obligación dispuesta en el párrafo 1 *supra*, así como la obligatoriedad de las decisiones de esta Corte¹ y la importancia de que estas sean cumplidas en el tiempo y forma dispuestas, considero que es necesario realizar ciertas precisiones.
4. La Asamblea Nacional ejerce la Función Legislativa², por tanto, constantemente, sus miembros se encuentran discutiendo y aprobando distintas leyes, acuerdos y resoluciones.³ En adición a ello, la Asamblea debe discutir y aprobar las leyes que esta Corte dispone en sus dictámenes y sentencias que se emitan, en el plazo determinado.
5. Ahora bien, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en sus artículos 56, 57, 58, 60 y 61, establece los plazos máximos para cada etapa del procedimiento legislativo, es decir, para (i) la calificación del proyecto de ley por el Consejo de Administración Legislativa; (ii) la emisión de los informes de primer y segundo debate y sus respectivas discusiones; así como, (iii) la votación del texto final. No obstante, considero que no es posible para esta Corte negar o ignorar la realidad legislativa, tanto al dictar sentencia⁴, como al verificar su cumplimiento.

¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento N°. 52 de 22 de octubre de 2009, artículo 162: “*Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación*”.

² Ley Orgánica de la Función Legislativa. Registro Oficial Suplemento N°. 642 de 27 de julio de 2009, artículo 2.

³ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N°. 449 de 20 de octubre de 2008, artículos 132 en adelante.

⁴ En la sentencia N°. 133-17-SEP-CC (objeto de la presente acción de incumplimiento), la Corte dispuso, incluso, un plazo menor a aquel previsto en los articulados referidos.

6. En ese sentido, es evidente que la aprobación de una ley depende de varios factores que necesariamente obligan a nuestra Corte a reconocer los retos que afronta la Asamblea durante la totalidad del procedimiento legislativo, específicamente, al aprobar o reformar una ley bajo los criterios y directrices fijados en sus sentencias, los cuales, por su naturaleza, delimitarán la discusión y el actuar de la legislatura.
7. Por ello, considero que, más que un severo llamado de atención a toda la Asamblea Nacional y, puntualmente, a la extinta Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad en los periodos de 2017 a 2019, y de 2019 a 2021, esta Corte debe replantearse el disponer a la Asamblea legislar, ya que dicha facultad no se encuentra expresamente prevista en la Constitución o en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por tanto, dicha práctica conlleva a que esta Corte se convierta en un legislador indirecto.
8. Así, a mi criterio, el disponer a la Asamblea legislar debería proceder únicamente en caso de identificar un grave vacío normativo que amenace la supremacía constitucional y el goce y ejercicio de los derechos fundamentales.
9. En consecuencia, considero que el severo llamado de atención que realiza la sentencia N°. 52-18-IS/22 es inoficioso, ya que no toma en consideración la realidad legislativa y sus retos.
10. Adicionalmente, los llamados de atención a la Asamblea podrían llevar a que la Corte ejerza, de manera inadecuada, la atribución prevista en el numeral 10 del artículo 436 de la Constitución, conforme consta en el decisorio 2.1. de la sentencia que motiva este voto concurrente.⁵ A mi parecer, el referido artículo se refiere a omisiones de mandatos contenidos en **normas constitucionales**, no en decisiones constitucionales.
11. Por tanto, en el supuesto de que la Asamblea Nacional no cumpliera con el plazo previsto en el decisorio 2.1. de la sentencia N°. 52-18-IS/22, este Organismo se vería obligado a ejercer atribuciones legislativas que, al menos en este caso, no le corresponden.

II. Conclusión

12. Con base en lo expuesto en la sección precedente, disiento del severo llamado de atención realizado a la Asamblea en el párrafo 28 y decisorio 4 de la sentencia N°. 52-18-IS/22, así como lo establecido en el decisorio 2.1 respecto a lo establecido en

⁵ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N°. 449 de 20 de octubre de 2008, artículo 436 numeral 10: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: Declarar la inconstitucionalidad en que incurrían las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, **los mandatos contenidos en normas constitucionales**, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley” (énfasis añadido).

relación al numeral 10 del artículo 436 de la Constitución. En tal virtud, reitero que esta Corte debe replantearse el disponer a la Asamblea Nacional legislar y, al contrario, reservar dicha práctica a circunstancias excepcionales, a fin de no atribuirse facultades legislativas o de extralimitarse con aquellas facultades previstas en la Constitución para otros supuestos.

13. Ello, en el entendido de que la Asamblea, por las características pluralistas y deliberantes que le son propias a los parlamentos debido a su composición, muchas veces se verá imposibilitada de cumplir con los plazos dispuestos por esta Corte en las decisiones en las que le ha ordenado legislar.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 52-18-IS, fue presentado en Secretaría General el 16 de mayo de 2022, mediante correo electrónico a las 14:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL