



# POR UNA DEMOCRACIA DIVERSA



## Fortalecimiento de la Participación Política de Personas LGBTI en Ecuador

Con el apoyo:

**Canada**  
Embajada de Canadá en Ecuador

 **ESQUEL**



## **CRÉDITOS:**

---

### **COORDINACIÓN GENERAL DEL DOCUMENTO:**

**Humberto Alexander Salazar**

Coordinador General Técnico – Fundación Esquel

### **CONTENIDO:**

**Christian Paula**

Presidente de Fundación PAKTA

**Danilo Manzano**

Coordinador de Proyecto en Fundación Esquel

### **EQUIPO TÉCNICO PROYECTO DE CANADÁ DESDE FUNDACIÓN ESQUEL:**

**Anabel Bilbao**

(Gestión de Calidad e Investigación)

**Javier Ríos**

(Técnico de Proyecto)



### **FUNDACIÓN ESQUEL**

© 2017 Derechos Reservados. Fundación Esquel Quito – Ecuador

[www.esquel.org.ec](http://www.esquel.org.ec)





## PRESENTACIÓN

### “Por una Democracia Diversa: Fortalecimiento de la Participación Política de Personas LGBTI en Ecuador”

#### Resumen del proyecto:

---

Este proyecto es una iniciativa de Fundación Esquel que gracias al apoyo de la Embajada de Canadá busca promover entre líderes de la Comunidad LGTBI un espacio de encuentro que fortalezca su participación en la vida democrática del país.

En concordancia con lo anterior, el proyecto “Por una Democracia Diversa: Fortalecimiento de la Participación Política de Personas LGBTI en Ecuador” es concebido como un medio para impulsar el ejercicio de los derechos de participación política. Esto, con la finalidad de que se pongan en marcha acciones positivas que conviertan situaciones de discriminación y exclusión en situaciones de bienestar y oportunidad donde los derechos y libertades de este grupo poblacional puedan ser alcanzados de forma plena.

#### Objetivo del proyecto:

---

Fortalecer las capacidades y destrezas de líderes y activistas dentro de la comunidad LGBTI para la participación, influencia y liderazgo político en las elecciones locales del 2019 en el Ecuador.

#### Las acciones:

---

En el año 2014 esquel promovió la creación de la “Agenda Pro Derechos de las diversidades sexo genéricas del Ecuador”, la cual contempla dentro de sus línea de acción a la participación LGBTI como un componente fundamental en beneficio este grupo poblacional. A partir de ese año hemos impulsado diferentes iniciativas con ese fin. El proyecto que presentamos se suma a Iso esfuerzos desplegados hasta ahora con una perspectiva de fortalecer procesos que no hacen otra cosa que contribuir a la recuperación y fortalecimiento del tejido social LGBTI.



Dentro de las acciones consideradas para este proyecto tenemos: i) Diseñar una estrategia de formación presencial de candidatos LGBTI para las elecciones del 2019; ii) Implementar encuentros formativos nacionales con políticos y activistas LGBTI para promover su participación en las elecciones locales 2019; y, iii) la conformación de grupos de promoción política de la comunidad LGBTI.

### **Razón de ser del proyecto:**

---

Reconocemos que en las actuales circunstancias existe un nivel de participación política de personas LGBTI de baja incidencia sobre la vida nacional. Esto deriva en que sea necesario promover cambios que incidan en el desarrollo de nuevas condiciones. Nuestra calidad de organización aliada a las causas de la Comunidad LGTBI nos convoca a trabajar con esta de forma cercana. Queremos ser un elemento de apoyo. Un compañero de viaje que se suma a la tarea de construir con esta comunidad una sociedad más justa, incluyente, colaborativa y humanista.

**Humberto Salazar**  
COORDINADOR GENERAL TÉCNICO ESQUEL





## 1. ANALISIS SITUACIONAL



### **Normativa LGBTI: ¿Que ha pasado los últimos 20 años? Aspectos positivos, retos y vacíos**

El punto de inicio del reconocimiento normativo de derechos a la población LGBTI parte de la sentencia de despenalización de la homosexualidad en Ecuador de 1997. El artículo 516 del Código Penal de 1978, vigente en 1997, responde a las lógicas de control de la sexualidad implantadas dentro de la legislación ecuatoriana desde el Código Penal de 1938, siendo el delito de homosexualidad una de las tantas muestras de la sociedad sexista, misógina y homofóbica que caracterizaba al Ecuador (Bravo, 2014:30).

El Tribunal Constitucional en su resolución No.106-1-97, suplemento R.O. 2013 de 27 de noviembre de 1997 decidió declarar la inconstitucionalidad del primer inciso del artículo 516 del Código Penal, el cual sancionaba las relaciones homosexuales consentidas por parte de hombres mayores de edad, sin embargo, el razonamiento del Tribunal es violento y discriminatorio en si mismo. Esta sentencia sustenta su decisión en señalar que la homosexualidad al ser una enfermedad no podría ser considerada como delito, por lo que elimina a la población LGBTI del aspecto delincencial pero la mantiene dentro del espectro de la enfermedad (Salgado, 2008).

El avance en derechos de señalada sentencia tuvo una grata repercusión en la Constitución de 1998, la cual reconoció dentro del artículo 23 los siguientes derechos: en el numeral cinco la prohibición de discriminación por orientación sexual, en el numeral 24 el derecho a la privacidad de la vida sexual y en el numeral 28 el derecho a la libertad de tomar decisiones responsables sobre la vida sexual. Sin embargo, esta norma no hace referencia explícita a la identidad de género, lo que dejó sin garantía legal aparente a las personas Trans e Intersex.

En el año 2007 en función del caso denominado “Ciudadana Luis Enrique Salazar contra el Registro Civil”, se procedió a demandar a esta institución del Estado al negarse la cedulaación de una persona trans femenina de acuerdo a la estética escogida por esta. Es así que en este año el Registro Civil realizó el Protocolo de Estandarización de Procedimientos del Registro Civil, dentro del cual en los artículos 54 y 55 detalla la forma de cedulaación de personas Trans (Almeida y Vásquez, 2010:36).



En este mismo año (2007) en el mes de mayo el Municipio de Quito emite la ordenanza 0240 la cual fue publicada en febrero del 2008; esta normativa municipal permitió declarar al territorio del Distrito Metropolitano de Quito como un lugar libre homofobia y transfobia generando mecanismos de protección a la población LGBTI. Siendo esta la primera normativa a nivel local direccionada a garantizar y proteger a las diversidades sexo-genérica.

En la Constitución de 2008, ya superados once años de la despenalización, la realidad LGBTI podía ser elevada de manera más fuerte a nivel normativo. Así, la Carta Magna desarrollada en dicho año y vigente hasta la actualidad, tiene como eje transversal el principio de igualdad y no discriminación, mismo que se encuentra presente explícitamente a favor de la población LGBTI a manera de principio de interpretación, derecho y deberes.

Principio de aplicación de los derechos	Art.11.2	Nadie podrá ser discriminado por razones de (...) orientación sexual e identidad de género (...). El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.
Derecho de libertad	Art.66.4	Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación
Deberes de las y los ecuatorianos	Art. 83.10	Promover la unidad y la igualdad en la diversidad (...)
	Art. 83.14	Respetar y reconocer las diferencias de género, la orientación sexual e identidad de género.

Fuente: CRE.

Elaborado por: Christian Paula.

Además del principio de igualdad y no discriminación haciéndose explícito para la población LGBTI, también se mantuvieron los derechos reconocidos por la Constitución de 1998 pero se amplió su garantía en la Constitución vigente. En este sentido, la categoría orientación sexual está protegida como derecho de libertad en el artículo 66 numeral nueve y en el numeral 28 como el derecho a la identidad que incluye a la de género. Como complemento, el





mismo artículo en su numeral tres literal b garantiza el derecho a la integridad personal y a una vida libre de violencia dentro de los espacios públicos y privados brindando atención especializada a las personas en situación de vulnerabilidad o desventaja. Esta serie de normas constitucionales construyen mecanismos normativos eficientes para la protección de la diversidad sexo-genérica en Ecuador.

La Constitución a pesar de ser tan amplia en la protección contiene en su mismo texto una contradicción, el ejemplo es la existencia de los artículos 67 y 68 que prohíben el derecho al matrimonio y la adopción a las parejas del mismo sexo. La existencia de estos artículos son avances y retrocesos a la vez, debido a que en el primer inciso del artículo 67 se reconoce a la familia en sus diversos tipos y en el primer inciso del artículo 68 se garantiza la unión de hecho sin establecer criterios sobre el sexo de las y los contrayentes, lo que permitió a las parejas del mismo sexo formalizar sus relaciones y proteger legalmente sus patrimonios. Frente a esta realidad, la familia LGBTI mantiene su exclusión de protección ya que la misma Constitución lo impide, frente a lo cual se ha demandado vía judicial el reconocimiento del Matrimonio Civil Igualitario y la identidad familiar LGBTI, sin embargo, la Corte Constitucional del Ecuador sigue postergando el trámite y las decisiones relacionados con estos casos.

La presente Constitución para su implementación necesitó que la legislación vigente hasta la fecha y la futura se adapten a su estructura de protección de derechos. En este sentido, la mayoría de la nueva producción legislativa persiste de manera general el principio de no discriminación por orientación sexual e identidad de género: Ley Orgánica de Salud, Ley Orgánica de Educación Superior, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Código Orgánico de la Función Judicial, Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ley de Extradición, Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de Comunicación, Código de la Niñez y Adolescencia, Ley Orgánica de Los Consejos Nacionales para la Igualdad, Ley del Deporte, Educación Física y Recreación; Código de Trabajo, Ley Orgánica de Cultura y Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Existen tres leyes que fueron reformadas que contienen desarrollos legales a favor de la población LGBTI que supera la generalidad del principio de igualdad y no discriminación. La primera ley es el cambio del Código Civil que en el año 2015 se introduce el desarrollo de la unión de hecho para personas, sin embargo, este cambio se sintió como una estrategia para frenar la campaña por el Ma-



rimonio Civil Igualitario. La segunda norma es el Código Orgánico Integral Penal del 2014 contiene los delitos de: tortura (art.151 #3), discriminación (art.176) y odio (art.177); siendo estos relevantes porque sancionan la violencia que vive la población LGBTI en función de su identidad. Finalmente la tercer norma es la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles del año 2016, la cual dentro de su artículo 94 establece la posibilidad del cambio de sexo a género para las personas Trans bajo el condicionamiento de realizarlo con la presencia de dos testigos que aseguren que la persona lleva más de dos años asumiendo su identidad de género y el contar con la mayoría de edad. Esta noción respecto al poco desarrollo de las necesidades de la población LGBTI en la normativa ecuatoriana lleva a reafirmar que en la actualidad la creación de una Ley especializada en la diversidad sexo-genérica debe ser una prioridad para el activismo y para el Estado.

Al mirar el gran salto normativo que ha tenido el Ecuador desde el 2008 en materia de protección legal a la población LGBTI, es importante señalar que el hecho que exista normativa que formalmente prevea de garantías, eso no significa que la realidad de violencia y discriminación que vive la población LGBTI se haya eliminado, probablemente en ciertos círculos sociales se habrá atenuado. Frente a lo señalado, la población LGBTI ha utilizado a la justicia para lograr obtener el reconocimiento de derechos que la norma por si sola no logra.

El primer caso paradigmático respecto a la población LGBTI es la sentencia del Tribunal Contencioso Electoral bajo la Causa No.148-2013-Tce, de 11 de marzo de 2013, en la cual se sancionó por discriminación a la población LGBTI al candidato a la Presidencia de la República del Partido Roldosista Ecuatoriano (Nelson Zabala). Seguido a este proceso judicial exitoso comenzaron las estrategias judiciales por la familia LGBTI, por lo que en el año 2012 la Defensoría y la Fundación Causana impulsaron la exigencia de la niña Satya de llevar los apellidos de sus dos madres en su documento de identidad; este caso se encuentra ante la Corte Constitucional del Ecuador signado con el número Caso 1692-12-EP dentro del cual se han realizado dos sentencias, una en el año 2016 y la segunda en el 2017, sin que exista hasta la fecha decisión final. Adicionalmente, en el año 2014 se impulsa la exigibilidad del Matrimonio Civil Igualitario, proceso que se encuentra en la Corte Constitucional bajo el caso No. 1035-2014-EP sin que esta haya llamado a audiencia hasta la actualidad.





Por otro lado respecto a los derechos de la población Trans se han interpuesto acciones legales para la protección de su identidad de género desde el año 1994, sin embargo, el caso de la señora Dayris Estrella Estévez Carrera, a quien mediante sentencia de 25 de septiembre de 2009 emitida por la Corte Provincial de Pichincha dentro de la Acción de Protección No.365-09-JLL, se le reconoció el cambio de sexo masculino a femenino en su documento de identidad, siendo este el primer caso en el Ecuador en donde se reconoció el derecho a la identidad de género autopercibida de las personas Trans. Esta sentencia al no tener un efecto general no cubrió a todas las personas Trans en Ecuador, sin embargo, gracias a un proceso llevado por la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia No.133-17-SEP-CC (10 de mayo de 2017) dentro del caso No-0288-1-EP reconoció a la identidad de género como un derecho fundamental, critica la discriminación del artículo 94 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles y ordena a la Asamblea Nacional comenzar la reforma y creación de normativa que viabilice el cambio del sexo en el documento de identidad en favor de las personas Trans dentro del Ecuador. Esta última sentencia representa un amplio avance para formalizar y asentar a la identidad de género como un derecho que merece protección por parte del Estado.

Todo lo analizado en este pequeño artículo nos llama a reflexionar sobre la limitada producción normativa que tome en serio los derechos de la población LGBTI ya reconocidos en la Constitución del Ecuador del 2008, ya que las necesidades de la diversidad sexo-genérica no se limitan a la no discriminación, ya que las barreras existentes para el acceso al ejercicio a derechos y la violencia social basada en el prejuicio aún siguen siendo los principales enemigos de nuestra población. Es por ello que trabajar por leyes especializadas y específicas para la población LGBTI, presionar a las autoridades judiciales para que resuelvan nuestros casos con celeridad y profesionalismo y sobre todo comprometer a las autoridades estatales en todos los niveles a cumplir los mandatos constitucionales; a fin que la normativa existente pueda hacerse efectiva en la realidad.



## **La comunidad LGBTI desde la óptica de la Esfera Política. El estado del Arte: Retos y Desafíos**

Antes de la despenalización de la homosexualidad en el Ecuador el 27 de noviembre de 1997, la política pública ecuatoriana dirigida a la población LGBTI se sustentaba en la discriminación y la violencia. Lo dicho se sustenta en el trabajo de la Comisión de la Verdad del Ecuador, que en su informe emitido en el año 2010, dentro del Tomo 1 existe un capítulo denominado “Violencia sexual y enfoque de género” en el cual se expresan las formas en las cuales el terrorismo de Estado y la misma sociedad ecuatoriana menoscabaron los derechos de las personas LGBTI aplicando mecanismos de control y violencia enfocados a la sexualidad para la denigración de la persona. En esta sección la Comisión de la Verdad realizó un apartado dedicado a la violencia vivida en Ecuador en perjuicio de la población de la diversidad sexo-genérica, este aparato fue denominado “Homofobia y transfobia: violencia y discriminación contra el colectivo LGBTI en la década de 1990 y 2000”. En esta sección se divide la vulneración de derechos a la población LGBTI en diversas áreas siendo estas las siguientes:

- **El contexto de discriminación al colectivo LGBTI.**
- **Políticas de seguridad local: violencia sistemática e invisibilidad.**
- **Pasividad de las autoridades frente a actos de violencia homofóbica .**
- **Discriminación y violencia homofóbica en la sociedad.**
- **Temor a las represalias e invisibilidad.**
- **Violación de derechos humanos.**
- **Violencia sexual.**

Es así que las vulneraciones de derechos que relata la Comisión de la Verdad del Ecuador las cometen la sociedad civil y el Estado, causados por los prejuicios y estereotipos vigentes en la época y supervivientes hasta la actualidad. Antes de 1990 dentro del espacio médico la homosexualidad era considerada como enfermedad y en el Ecuador hasta 1997 fue tratada como delito, además de la concepción religiosa de pecado de la diversidad sexo-genérica. Entonces, estas ideas existentes es la sociedad y con las cuales se regía la vida en Ecuador, fueron las generadoras del prejuicio y es-





tereotipo, ya que la sociedad no cuestionaba el trato diferenciado a este sector de la población, debido que todas las instituciones de difusión del poder: Estado, iglesia, ciencia y educación, mantuvieron una línea de tratar a lo LGBTI como lacra social.

Superada la despenalización de la homosexualidad en 1997 y aprobada la Constitución de 1998 se inició un proceso de construcción de una política pública integral en materia de derechos humanos titulada como “Plan Nacional de Derechos Humanos”, publicado en el Registro Oficial No.346 de 24 de junio de 1998, en donde por primera vez un documento oficial del Estado se encontraban garantías específicas para la población LGBTI, mismas que se presentan a continuación:

### **Derechos de las Minorías Sexuales:**

**Artículo 25.-** Garantizar el derecho de las personas a no ser discriminadas en razón de su opción sexual, creando a través de leyes y reglamentos no discriminatorios, que faciliten las demandas sociales, económicas, culturales de esas personas.

**Artículo 26.-** Velar porque los mecanismos y agentes de seguridad del Estado no ejecuten

acciones de persecución y hostigamiento a las personas por sus opciones sexuales.

Las acciones que se relatan en este Plan no tuvieron repercusiones debido a que la discriminación y el hostigamiento se mantuvo, es por ello que Amnistía Internacional desde el año 2001 realizó comunicados urgentes al Ecuador para que investigue y sancione a agentes del Estado que torturaron a personas LGBTI.<sup>1</sup> Además, el caso Flor Freire Vs. Ecuador,<sup>2</sup> sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2016, en donde se responsabiliza al Ecuador por discriminar con base a la orientación sexual provocando el despido de un hombre heterosexual del ejército a casusa de los prejuicios sociales respecto a ser homosexual<sup>3</sup>. Lo dicho com-

1 Amnistía Internacional, ECUADOR Orgullo y prejuicio Es hora de romper el círculo vicioso de la impunidad por los abusos contra lesbianas, gays, bisexuales y transexuales. AMR 28/001/2002/s, (Amnistía Internacional, 2002), 4-14.

2 El Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos no ha hecho público aún los mecanismos de reparación implementados en este caso.

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, (Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Hu-



prueba que las prácticas de violencia a la población LGBTI era una actividad normalizada dentro de la fuerza pública del Ecuador.

Entre el año 2007 y 2011 el Registro Civil emitió “El Instructivo para Estandarización de Procedimientos para la Dirección de Registro Civil”, aprobado bajo Resolución No. 006-DIR-G-07 en el 2007, que sobre los casos de las personas Trans señala formas adecuadas para realizar documentos para estas personas, respetando especialmente su estética. A pesar de este paso, en el 07 de julio de 2011 a través de Resolución No. DIGERCIC-DAJ-2011-000098 bajo el nombre de “Manual Proceso Identificación y Cedulación con el Sistema Magna”, el Registro Civil derogó el Instructivo borrando las secciones sobre derecho a la imagen de las personas y la garantía de los derechos de la población Trans, estableciendo criterios cargados de estereotipos de género.

Retomando las políticas públicas desde el Estado Central, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 coloca las necesidades de la población LGBTI en una sola política denominada “Política 9.4. Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades”, dentro de la cual se desarrollan dos líneas que manifiestan lo siguiente:

**c. Conformar instancias institucionalizadas en las unidades educativas para actuar como defensoría del estudiantado frente a situaciones de discriminación, maltrato y delitos sexuales, especialmente hacia las mujeres y la población LGBTI**

**h. Fortalecer las capacidades de las mujeres, de las personas LGBTI y de las personas de los grupos de atención prioritaria para presentar acciones de protección.**

Si bien en el primer Plan Nacional para el Buen Vivir es expreso sobre la necesidad de luchar contra la violencia contra la población LGBTI, dichas medidas no fueron adecuadamente desarrolladas. Sin embargo, se puede destacar que el Estado ha realizado esfuerzos para erradicar las denominadas clínicas de deshomosexualización, por ejemplo la existencia del Reglamento de Regulación de Centros de Recuperación de Adicciones Psicoactivas que

---

manos, 2006), 33-44.





en su artículo 20 prohíbe ofertar y aplicar este tipo de tratamientos, sin embargo la problemática persiste.<sup>4</sup> A pesar que se reconoce el cierre de 24 de estos centros, no existen sanciones penales a las personas involucradas en estos.

El segundo Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 garantiza los derechos a la población LGBTI en las siguientes secciones: Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad;<sup>5</sup> Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad;<sup>6</sup> y Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.<sup>7</sup> Adicionalmente, la política pública en materia de género titulada Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014 – 2017 también establece un apartado para la población LGBTI dentro de su política 2.<sup>8</sup> En el marco de estas políticas se realizó el estudio de caso en el 2013 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (en adelante INEC) en donde se reportan que en el espacio familiar la población LGBTI sufre algún tipo de rechazo en un 65.9% y violencia en un 61.4%. Estas cifras a nivel se reproducen en social, ya que la población LGBTI sufre de discriminación en espacios privados en un 50.5% y en públicos en un 55.8%. Los efectos perniciosos de esta

4 Art.20.- Para los procesos de admisión, tratamiento e internamiento de personas con problemas de adicción o dependencia de sustancias psicoactivas, y, en general, en su funcionamiento los CR y su personal no podrán: a) Ofrecer, practicar o recomendar tratamientos o terapias que tengan como finalidad la afectación de derechos humanos de las personas, en especial el libre desarrollo de la personalidad, la identidad de género, la orientación sexual (como deshomosexualización), la libertad, la integridad, la no discriminación, la salud y la vida, o cualquier otro tipo de prácticas que ratifiquen o propugnan violencia de género o contra niños, niñas y adolescentes

5 1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etéreos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros

6 2.5. Fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia. b. Generar acciones de difusión, concienciación, fomento y respeto de los derechos humanos, con énfasis en los derechos de niños y niñas, adolescentes y jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas LGBTI y personas con discapacidad. 2.6. Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos. d. Generar e implementar un sistema integral de referencia de víctimas de violencia, maltrato, abuso y otras formas de vulneración de derechos, con pertinencia cultural y énfasis en niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas LGBTI, adultos mayores y personas con discapacidad.

7 6.7. Prevenir y erradicar la violencia de género en todas sus formas. f. Desarrollar y consolidar mecanismos y acciones intersectoriales para la prevención, atención integral y sanción de los delitos sexuales, los crímenes de odio a personas LGBTI por orientación sexual e identidad de género y el femicidio.

8 Garantizar a las mujeres y personas LGBTI, una vida libre de violencia: b. víctimas de violencia de género, tomando en cuenta las particularidades de niñas, niños, adolescentes, personas LGBTI, adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos y nacionalidades, tanto del sector rural como urbano.



situación se muestran en las cifras de exclusión que en espacios privados alcanza un 71.4% y públicos en un 60.8%; adicionalmente, la violencia en lugares privados es de 52.1% y en públicos de un 65.6%.<sup>9</sup>

Las dos políticas mencionadas permiten identificar la existencia de una preocupación del Estado para desarrollar su institucionalidad en beneficio de la población LGBTI, pero esto no basta ya que esta debe tener consecuencias en la gestión del Estado en su totalidad. Este esfuerzo debe manifestarse en una política particular a favor de la diversidad sexo-genérica, para lo cual se constituyó el Acuerdo No. 21525, en el cual el Presidente de la República se comprometió a trabajar por el acceso a: "la educación, salud, empleo, justicia y ciudadanía plena a nivel general, para toda la población GLBT del Ecuador"<sup>10</sup> a través del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (en adelante MCDS). Esta Cartera de Estado si bien conformó una mesa interseccional<sup>11</sup> para la construcción de una Política Pública Integral para las personas LGBTI,<sup>12</sup> sin embargo está política no ha sido formalizada debido a que no se ha publicado en el Registro Oficial, por lo que no tiene fuerza legal. Entonces, se presume que el Acuerdo No. 21525 realizado por el Presidente se está traduciendo en acciones puntuales por algunas entidades públicas<sup>13</sup> pero la formulación y ejecución de la política específica aún está pendiente.<sup>14</sup>

---

9 INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador), Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos población de la LGBTI en el Ecuador, (Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador, 2013), 31-34.

10 MJDHC (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos), Tras Diálogo Nacional se conforma la Federación Ecuatoriana de Organizaciones LGBT, <http://www.justicia.gob.ec/tras-dialogo-nacional-se-conforma-la-federacion-ecuatoriana-de-organizaciones-lgbt/>

11 MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social), MCDS lidera la construcción de la política pública para personas GLBTI, <http://www.desarrollosocial.gob.ec/mcds-lidera-la-construccion-de-la-politica-publica-para-personas-glbti/>

12 MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social), Informe de Rendición de Cuentas 2015 Informe del Sector Social, (Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2016), 26-27. [http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/informe\\_rendicio%CC%81n\\_de\\_cuentas\\_sector\\_social.pdf](http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/informe_rendicio%CC%81n_de_cuentas_sector_social.pdf)

13 MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social), Avances en políticas integrales para personas LGBTI, (Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2016), [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/EQU/INT\\_CCPR\\_AIS\\_ECU\\_24432\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/EQU/INT_CCPR_AIS_ECU_24432_S.pdf)

14 Se realizó una búsqueda en la página de Registro Oficial para verificar si la Política Pública LGBTI ha sido aprobada por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial, pero no se encontró dicho insumo.





## Entre algunos de los esfuerzos que se han realizado por parte del Ejecutivo son los siguientes:

Manual de Atención en salud a personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI)	Ministerio de Salud, Acuerdo Ministerial No.0125-2016, de fecha 15 de noviembre de 2016.
Normativa para la erradicación de la discriminación en el ámbito laboral	Ministerio del Trabajo, Acuerdo Ministerial No.MDT-2017-0082, publicado el 16 de junio de 2017. <sup>2</sup>
Curso Virtual para servidores y servidoras del sector público titulado: “Derecho a la igualdad y prohibición de la discriminación contra la población LGBTI” ( <a href="http://www.derechoshumanoslgbti.gob.ec">http://www.derechoshumanoslgbti.gob.ec</a> )	Comisión Interinstitucional par la política pública LGBTI (2015), Curso de capacitación que empezaba el 28 de junio de 2016 y tenía su finalización el 10 de mayo de 2017. <sup>3</sup>
Protocolo de Atención a la Población LGBTI en situación de Privación de Libertad.	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Acuerdo Ministerial No.1265, publicado el 04 de julio de 2016. <sup>4</sup>

Elaborado por: Christian Paula

El problema que enfrenta la población LGBTI respecto a la toma de decisiones y de política pública es la carencia de datos estadísticos que den cuenta el acceso a derechos y la situación general de la población LGBTI; esta situación repercute a la invisibilidad de la población en la dinámica nacional y en formar parte como beneficiarios de las políticas sociales. Después del estudio de caso que el INEC realizó en el año 2013 (Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos población de la LGBTI en el Ecuador), no se han dado mayores adelantos respecto a información oficial sobre la población LGBTI.

Por otro lado es importante destacar que esta política LGBTI no toma la integralidad de la Agenda pro derechos de las Diversidades Sexo-Genéricas del Ecuador (2014),<sup>15</sup> en particular los temas

<sup>15</sup> Organizaciones de la Sociedad Civil LGBTI del Ecuador, Agenda pro derechos de las Diversidades Sexo-Genéricas del Ecuador, (Quito: Esquel, 2014)





de Matrimonio Civil Igualitario y Familia Homoparental, lo que representa la fractura del Movimiento LGBTI, siendo la Federación Ecuatoriana LGBTI<sup>16</sup> la única interlocutora con el Estado aceptando las condiciones que este le plantea, incumpliendo los acuerdos sobre derechos en la agenda en mención. Es menester aclarar que esta forma de trabajo con una sección de la población LGBTI la motivó el Ex presidente Rafael Correa desde diciembre del año 2013,<sup>17</sup> sin embargo, en la actualidad el presidente Lenin Moreno ha señalado públicamente que desea dialogar con todos los sectores de la sociedad civil, es por ello que la sección del movimiento LGBTI que no tenía interlocución con Correa pidió ese diálogo, pero lamentablemente no ha sido respondido aún.<sup>18</sup>

En mayo de 2017 se realizó el cambio de mando presidencial de Rafael Correa a Lenin Moreno, lo que permitió también la reformulación de la política pública nacional, así se crea el Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021 donde se considera la situación de la población LGBTI dentro de los dos primeros objetivos. El primero titulado “Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas” dentro del cual se establece la política 1.9, la cual señala lo siguiente: “Erradicar toda forma de discriminación, desigualdad y violencia, particularmente el machismo y la homofobia, a través de la modificación de patrones sociales y culturales que las naturalizan y perpetúan, para propiciar un ambiente seguro”.<sup>19</sup> El segundo objetivo es aquel denominado “Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas”, mismo que contiene a la política 2.4 la cual señala: “Impulsar el ejercicio pleno de los derechos culturales junto con la apertura y fortalecimiento de espacios de encuentro común que promuevan el reconocimiento, valorización y desarrollo de las identidades diversas, la creatividad, libertad estética y expresiones individuales y colectivas”.

---

16 MJDHC (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos), Tras Diálogo Nacional se conforma la Federación Ecuatoriana de Organizaciones LGBTI, <http://www.justicia.gob.ec/tras-dialogo-nacional-se-conforma-la-federacion-ecuatoriana-de-organizaciones-lgbt/>

17 Asociación Silueta X (14 de diciembre de 2013), Histórica Reunión en Ecuador entre TIL-GB LGBTI GLBTI y Presidente Rafael Correa, <https://www.youtube.com/watch?v=pfSsyi8Ywgk>

18 Danilo Manzano, (Quito, 24 de agosto de 2017), Diálogo LGBTI con presidente Lenin Moreno, <https://www.facebook.com/danilo.manzano.90/videos/vb.586127413/10154702253747414/?type=2&theater>

Plan V (Quito, 4 de septiembre de 2017), La diversidad sexual busca reagruparse tras el fin del correísmo, <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-diversidad-sexual-busca-reagruparse-tras-el-fin-del-correismo>

19 Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021, (Quito: SENPLADES 2017)



A pesar de la claridad de la nueva política pública nacional respecto a la protección de los derechos de la población LGBTI, aquella política específica para la población formulada en el año 2015 no se ha aprobado y continúa sin ser colocada bajo la rectoría de algún Ministerio debido a que el MCDS fue eliminado de la institucionalidad gubernamental. Entonces, no se tiene certeza si la política LGBTI continuará o será anexada a otra política como el Plan Toda una Vida. Es por ello que existe la preocupación de la población LGBTI que dicho esfuerzo pueda disolverse en el camino.

**Ab. Christian Paula A.**  
PRESIDENTE DE LA FUNDACIÓN PAKTA



## 2. ANÁLISIS SOBRE LA PARTICIPACIÓN

### La Participación Política de personas LGBTI en Ecuador

Durante los últimos 20 años varios han sido los avances y logros de las poblaciones LGBTI en el reconocimiento de sus derechos ciudadanos.

En 1997 se obtuvo la despenalización de la homosexualidad. En 1998 la Constitución determinó la no-discriminación y la igualdad ante la ley para todos los ciudadanos sin importar su orientación sexual. En el 2008 la Constitución vigente determinó que todos los ciudadanos ecuatorianos tienen “el derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, su vida y su orientación sexual” y además se reconoció que el Estado promoverá el acceso a los medios necesarios para que estas decisiones se den en condiciones seguras. Además, se incluyó como norma garantizar el derecho a la participación ciudadana en igualdad de condiciones.

A diferencia de otros grupos considerados como “minorías” el poder escalar en la participación política ha sido uno de los retos y desafíos más importantes para este grupo poblacional.

El proceso que llevó al fortalecimiento de la participación política de comunidades afro ecuatorianas, de mujeres, grupos de defensa de los derechos de la niñez, de los jóvenes y de las poblaciones indígenas inició mucho antes que aquel impulsado desde las poblaciones sexo- diversas, y esto se ha puesto en evidencia en la mayor relevancia e incidencia que han alcanzado dichos movimientos.

Para las personas LGBTI el camino para a ser considerados actores en la toma de decisiones ha sido largo y actualmente se encuentra inacabado por lo que sigue siendo un reto en la actualidad.

En el Ecuador existen sectores poblacionales que tienen una postura conservadora, LGBTI fóbica y que rechaza a las diferencias, sumado a que existen desde diferentes espacios de poder políti-



co personas que han tratado de manera constante de impedir los cabildeos necesarios por parte de la sociedad civil a través de las organizaciones y activistas.

Si bien han existido importantes avances en materia de participación durante los últimos 10 años, por ejemplo, en la inclusión de candidatos LGBTI en procesos de elección popular; también hay que decir que es evidente la necesidad de fortalecer activismos que puedan dar un salto a la participación política en igualdad de condiciones.

Esto significa, impulsar una cultura política ciudadana donde los criterios de elegibilidad de candidaturas y de autoridad electas por la ciudadanía sean independientes de la orientación sexual e identidad de género del candidato priorizándose por sobre esto sus capacidades de liderazgo y su programa de cambio o propuesta política.

En relación con el proceso electoral 2017 se pudo observar una participación mucho más activa de personas LGBTI a través de candidaturas que en su gran mayoría buscaban ocupar un curul en la Asamblea Nacional del Ecuador.

En las últimas elecciones de asambleístas entre principales y alternos, se pudo evidenciar un total de 15 candidaturas por parte de la diversidad sexo genérica, entre hombres Gay y mujeres Trans. Esto tiene una diferencia importante con años anteriores, en los cuales las candidaturas LGBTI no fueron mayores a 8.

Algo a destacar es que entre los candidatos, no se evidenció participación de mujeres lesbianas. Desde una perspectiva autocrítica a la propia comunidad esto puede visibilizar una cierta discriminación a la mujer lesbiana en su condición de género y orientación sexual al interno de las propias poblaciones LGBTI. Esto podría considerarse como una muestra de que también entre miembros de la Comunidad existen expresiones que perpetúan el machismo.

Uno de los principales temas que salta en este análisis de la participación política nos lleva preguntarnos sobre el interés de partidos con diversas posturas políticas respecto de la inclusión de la participación LGBTI en sus listas de candidatos.

Una hipótesis a manejar es que para muchos de estos partidos el interés concreto era cumplir con una cuota política. Esta hipótesis surge de la constatación de que muchos movimientos políticos no



son en verdad inclusivos, dado que las agendas de la Comunidad LGTBI no necesariamente se expresan en sus programas.

Anclada a esta pregunta es necesario interrogarnos, si la participación de las personas LGBTI en los partidos ha sido vista como estrategia para obtener votos, sin que esto refleje un interés específico por incluir sus problemáticas.

Las reflexiones hasta ahora desarrolladas nos llevan a preguntarnos sobre la calidad de participación política que ha tenido la comunidad en los partidos. En este sentido si uno de los principales propósitos de las poblaciones LGBTI se traduce en la incidencia política a partir de integración y articulación sus propias agendas en el escenario político, es importante valorar y potenciar la calidad de participación de estos actores.

Es claro que mejorar la participación política de la comunidad implica un proceso que fortalezca las capacidades de los activistas en términos de: conocimiento sobre la gobernanza en sus distintos niveles, comunicación política, creación de alianzas, elementos normativos para participación política, análisis de coyunturas, entre otros elementos que son cruciales para que su participación genere impactos a la hora de negociar sus candidaturas con partidos y movimientos políticos.

La participación LGBTI además de su visibilización, tiene que ser un factor de transformación social, que encamine hacia una sociedad más inclusiva, diversa y democrática.

A partir de los elementos expuestos anteriormente, Fundación Esquel con el Apoyo de Embajada de Canadá, ha decidido impulsar un proceso que tiene objetivo "Fortalecer la participación Política de personas LGBTI en Ecuador".

**Danilo Manzano**  
COORDINADOR DE PROYECTO  
EN FUNDACIÓN ESQUEL





## **BIBLIOGRAFIA:**

Almeida Ana y Velázquez Elizabeth (2010): *Cuerpos Distintos, Ocho años de activismo transfeminista en Ecuador*. Comisión de Transición Consejo Nacional de las Mujeres y de la Igualdad de Género, Quito.

Bravo, Rosa (2014): *Balances y perspectiva de los derechos humanos de las personas LGBTI en Ecuador a partir de la despenalización de la homosexualidad*. Consejo nacional para la Igualdad de Género, Quito.

Paula, Christian (2017): “Breve repaso sobre los derechos de la población LGBTI en Ecuador” en *Desde la trinchera: Cinco ensayos críticos sobre la lucha por la defensa de los Derechos Humanos en Ecuador en la última década*. Observatorio de Derechos y Justicia, Quito.

Amnistía Internacional, *ECUADOR Orgullo y prejuicio Es hora de romper el círculo vicioso de la impunidad por los abusos contra lesbianas, gays, bisexuales y transexuales*. AMR 28/001/2002/s, (Amnistía Internacional, 2002)

Asociación Silueta X (14 de diciembre de 2013), *Histórica Reunión en Ecuador entre TILGB LGBTI GLBTI y Presidente Rafael Correa*, <https://www.youtube.com/watch?v=pfSsyi8Ywgk>

Comisión de la Verdad del Ecuador, *Informe Comisión de la Verdad Ecuador “Sin Verdad no hay Justicia”*, (Quito, Ecueditorial, 2010)

Consejo Nacional de Igualdad de Género, *Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014 – 2017*, (Quito: Consejo Nacional de Igualdad de Género, 2014).

Correa, Rafael, *Enlace Ciudadano 413*, (Quito: Presidencia de la República del Ecuador, 28 de febrero de 2015), <http://www.enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano413/>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, (Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006)



- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador), *Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos población de la LGBTI en el Ecuador*, (Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador, 2013)
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social), *Avances en políticas integrales para personas LGBTI*, (Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2016), [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/EQU/INT\\_CCPR\\_AIS\\_ECU\\_24432\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/EQU/INT_CCPR_AIS_ECU_24432_S.pdf)
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social), *Informe de Rendición de Cuentas 2015 Informe del Sector Social*, (Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2016), 26-27. [http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/informe\\_rendicio%CC%81n\\_de\\_cuentas\\_sector\\_social.pdf](http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/informe_rendicio%CC%81n_de_cuentas_sector_social.pdf)
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social), *MCDS lidera la construcción de la política pública para personas GLBTI*, <http://www.desarrollosocial.gob.ec/mclds-lidera-la-construccion-de-la-politica-publica-para-personas-glbti/>
- MJDHC (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos), *Examen Periódico Universal del Ecuador 2012*, (Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013), 104
- MJDHC (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos), *Tras Diálogo Nacional se conforma la Federación Ecuatoriana de Organizaciones LGBT*, <http://www.justicia.gob.ec/tras-dialogo-nacional-se-conforma-la-federacion-ecuatoriana-de-organizaciones-lgbt/>
- Notimundo, Lenín Moreno firma sus primeros 10 Decretos; elimina el Plan Familia (Quito: Notimundo, 25 de mayo de 2017), <https://notimundo.com.ec/lenin-moreno-firma-sus-primeros-10-decretos-elimina-el-plan-familia/>
- Organizaciones de la Sociedad Civil LGBTI del Ecuador, *Agenda pro derechos de las Diversidades Sexo-Genéricas del Ecuador*, (Quito: Esquel, 2014)
- Paula, Christian, “Breve repaso sobre los derechos de la población LGBTI en Ecuador” en *Desde la trinchera: Cinco ensayos críticos sobre la lucha por la defensa de los Derechos Humanos en Ecuador en la última década*. (Quito: Observatorio de Derechos y Justicia, 2017)
- Presidencia de la República del Ecuador, *Plan de Fortalecimiento de la Familia* (Quito: Presidencia de la República del Ecuador, 2015)





SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, (Quito: SENPLADES, 2009)

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, (Quito: SENPLADES, 2013)

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021*, (Quito: SENPLADES, 2017)

Viteri, María Amelia y Ocampo, Gabriel, *Ecuador en los 2000: un vistazo a sus políticas sexuales*, (Sexual Policy Watch, 3 de agosto de 2017), <http://sxpolitics.org/es/ecuador-en-los-2000-un-vistazo-a-sus-politicas-sexuales/3721>

### **(Footnotes)**

1 Ministerio de Salud Pública, Manual de Atención en salud a personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI), [http://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/manual-lgbti-29-de-nov-2016\\_mod.pdf](http://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/manual-lgbti-29-de-nov-2016_mod.pdf)

2 Registro oficial del Ecuador, (Quito, 16 de junio de 2017), Normativa para la erradicación de la discriminación en el ámbito laboral, <https://www.registrooficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/9275-registro-oficial-no-16.html>

3 Toda una Vida, (Quito: Plan toda una vida, 2016) Los derechos de la población LGBTI se refuerzan con un acuerdo ministerial y el lanzamiento de un curso virtual, <http://www.todaunavida.gob.ec/los-derechos-de-la-poblacion-lgbti-se-refuerzan-con-un-acuerdo-ministerial-y-el-lanzamiento-de-un-curso-virtual/>

4 MJDHC (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos), Protocolo garantiza respeto a la comunidad LGBTI en privación de libertad, <http://www.justicia.gob.ec/protocolo-garantiza-respeto-a-la-comunidad-lgbti-en-privacion-de-libertad/>