



**Universidad de Las Américas
Facultad de Posgrados - Facultad de Derecho
Maestría en Derecho Procesal Constitucional
Período 2023**

- Ensayo Académico -

**EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL RÉGIMEN DE
LICENCIAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Quito, noviembre de 2023

Dennis Daniel Laica Valladares

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
DESAROLLO	4
1. Régimen de licencias para las personas con discapacidad	4
1.1. Necesidad de acceder a la licencia de conducir	4
1.2. Normativa del régimen de licencias	5
1.3. Aplicación más favorable de la norma	8
2. Discriminación en el régimen de licencias	10
2.1. Normativa respecto al principio de igualdad y no discriminación	10
2.2. ¿Por qué el régimen de licencias de conducir atenta contra el principio de igualdad y no discriminación?	15
3. Aplicación del derecho a la igualdad en el régimen de licencias de conducir	17
3.1. Caso analítico	17
3.2. Derecho a la igualdad	19
CONCLUSIONES	20
BIBLIOGRAFÍA	21
Cuerpos normativos	21
Jurisprudencia	22
Recursos bibliográficos	22

INTRODUCCIÓN

El presente escrito estudia el derecho a la igualdad y no discriminación en el régimen de licencias de conducir de las personas con discapacidad, con el fin de explicar la discriminación que sufren estas personas dentro de este régimen.

Las personas con discapacidad desean acceder a una licencia de conducir con la finalidad de garantizar su derecho a la movilidad personal para no depender de otra persona para su movilización. El Ecuador ha creado un ajuste razonable acorde a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual es la creación de una licencia de conducir especial para las mismas, sin embargo, no es fácil acceder a este instrumento por los distintos requisitos.

La licencia especial para las personas con discapacidad es la licencia tipo F, misma que, permite conducir vehículos específicos, como ejemplo: taxis convencionales, ejecutivos, camionetas livianas o mixtas hasta tres mil quinientos (3500) kilogramos. Siendo así que, esta licencia no permite conducir vehículos de otras características, por lo que, existe un acto de discriminación al impedir conducir otros vehículos. Además, para acceder a esta licencia se establece requisitos discriminatorios, como ejemplo: aditamentos en el vehículo, prótesis en la persona o exámenes médicos innecesarios.

En ese sentido, el régimen de licencias de conducir discrimina arbitrariamente, y debe ser solucionado a través del derecho a la igualdad, específicamente a través de una reforma al régimen de licencias de conducir que permita a las personas con discapacidad acceder a todo tipo de licencias de conducir, siempre y cuando cumpla con todos los requisitos legales de otro tipo de licencias y, de esta forma, garantizar este derecho al no establecer requisitos innecesarios o establecer una licencia especial.

Otra posible solución a esta problemática es la eliminación de la disposición general séptima de la Ley Orgánica de Discapacidades y sus normas conexas como la Ley de Tránsito y su Reglamento, debido a que, desde la creación de esta licencia ha existido más problemáticas que soluciones.

Para esto, el presente escrito está dividido en tres partes, la primera describe la normativa del régimen de licencias de conducir, la segunda evidencia la discriminación en este régimen, y la tercera respecto a la solución a esta problemática a través del derecho a la igualdad.

DESAROLLO

1. Régimen de licencias para las personas con discapacidad

La primera sección del presente escrito estudia la necesidad de las personas con discapacidad de acceder a la licencia de conducir, así como, de los cuerpos normativos del régimen de licencias de conducir de estas personas, en específico, de dos normativas, el primero la Ley Orgánica de Discapacidades (en adelante LOD), y el segundo la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (en adelante LOTTTSV).

1.1.Necesidad de acceder a la licencia de conducir

La licencia de conducir es la autorización administrativa, que garantiza la aptitud del conductor de manejar vehículos y la idoneidad de estos para circular con el mínimo de riesgo posible (Art. 89 de la LOTTTSV). Además, es el título habilitante para conducir vehículos a motor en el territorio nacional (Art. 92 de la LOTTTSV), este documento es otorgado por la Agencia Nacional de Tránsito (en adelante ANT).

En caso de conducir un vehículo sin poseer este documento se considera una contravención de tránsito de primera clase. Es sancionado con pena privativa de libertad de tres días, multa de un salario básico unificado y reducción de 10 puntos en su licencia acorde al Art. 386 del Código Orgánico Integral Penal.

Las personas con discapacidad tienen derecho al libre tránsito, pueden acceder a la licencia de conducir, lo que facilita su libre movilidad personal, acorde al Art. 20 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD), la que establece, la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible, es decir, que no dependan de otras personas para su movilidad.

La CDPD dio origen al modelo del enfoque de derechos y obligaciones generando un tratamiento igualitario a favor de las personas con discapacidad en todos los ámbitos que los rodean, como lo social, laboral, político y económico. Además, genera la aceptación, pertenencia, e inclusión de personas con discapacidad dentro de la sociedad, con base en que todos los seres humanos deben ser considerados como iguales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Furlan y Familiares vs. Argentina, conceptualiza la discapacidad acorde a la CDPD, de la siguiente manera:

La Corte observa que en las mencionadas Convenciones se tiene en cuenta el modelo social para abordar la discapacidad, lo cual implica que la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva. Los tipos de límites o barreras que comúnmente encuentran las personas con diversidad funcional en la sociedad, son, entre otras, barreras físicas o arquitectónicas, comunicativas, actitudinales o socioeconómicas. (Corte IDH, caso Furlan y Familiares vs. Argentina, 2006: párr. 133)

Este nuevo enfoque implementado por la CDPD permite identificar a la discapacidad como resultado de la relación del individuo con su entorno social donde su funcionalidad está directamente relacionada con las barreras sociales impuestas.

En consecuencia, la persona no posee ninguna discapacidad, sino que, la sociedad impone barreras para excluir a estas personas; en el caso de licencias de conducir, la sociedad no está adaptada a presenciar a personas con discapacidad conducir vehículos, y por este motivo, se limita acceder a la licencia creada especialmente para estas personas, o la exclusión de acceder a otro tipo de licencia.

1.2. Normativa del régimen de licencias

a. Ley Orgánica de Discapacidades

La Ley Orgánica de Discapacidades es la norma especial de las personas con discapacidad, la cual tiene por objeto asegurar la prevención, detección oportuna, habilitación y rehabilitación de la discapacidad y garantizar la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, establecidos en la Constitución de la República y de los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador (Art. 1 de la LOD).

La disposición general séptima de la LOD se compone de tres párrafos, el primer párrafo garantiza el derecho a la igualdad al poner como requisitos el tener una discapacidad y sin necesidad de un vehículo adaptado para acceder a la licencia tipo F; en cambio, el segundo y el tercer párrafo es discriminatorio al limitar a ciertos vehículos o requisitos adicionales. Esta disposición se estudiará de mejor manera a continuación.

El primer párrafo de la disposición general séptima de la LOD establece que, a las personas con discapacidad les corresponden la licencia de conducir tipo F, ellas deben poseer una discapacidad y tener un vehículo adaptado o no de acuerdo con su discapacidad, como ejemplo: acelerador y frenos manuales, adaptaciones en el volante, o sistemas de elevación. Es decir, para acceder a este tipo de licencias se debe cumplir dos requisitos: tener una discapacidad, y tener o no un vehículo adaptado.

Séptima.- Les corresponderá la Licencia Tipo F que establezca la ley de la materia a aquellas personas que conduzcan automotores especiales adaptados de acuerdo a su discapacidad y para aquellos que no requieren adaptación alguna por la condición de discapacidad de la persona. (...) (Ley Orgánica de Discapacidades, 2019)

El segundo párrafo de la disposición general séptima de la LOD indica que, esta licencia permite a las personas con discapacidad conducir taxis convencionales, ejecutivos, camionetas livianas o mixtas hasta 3500 kilogramos; para este último vehículo, las personas con discapacidad que poseían la licencia profesional pueden canjear por una licencia tipo F, es decir, para este vehículo se puede canjear la licencia tipo profesional a un tipo F, y no viceversa para otro tipo de licencias.

Séptima.- (...) Además, este tipo de licencia les permitirá conducir taxis convencionales, ejecutivos, camionetas livianas o mixtas hasta tres mil quinientos (3500) kilogramos, a quienes luego del curso de conducción o al momento del canje de licencia estos últimos contaban con licencia profesional. (...) (Ley Orgánica de Discapacidades, 2019)

Este tipo de licencia no permite conducir otros vehículos que no estén dentro de este tipo, como ejemplo, motocicletas, tractores, volquetas, tanqueros, entre otros. Siendo así que, este tipo de licencias es discriminatorio al no contemplar otra clase de automotores.

Como ejemplo de esta discriminación, se da cuando una persona con discapacidad desea acceder a una licencia de conducir para motocicletas con la finalidad de poder trabajar de repartidor de comida o de paquetería, o acceder a una licencia de tractores para trabajar en la agricultura, siendo así que, este obstáculo impide el ejercicio de otros derechos como el trabajo.

El tercero párrafo de la disposición general séptima de la LOD menciona que, la ANT tiene la facultad de verificar la discapacidad física de la persona y/o el vehículo adaptado a su condición, a fin de constatar su capacidad para conducir. Es decir, este párrafo indica que, la licencia de conducir tipo F es para personas con discapacidad física con vehículos adaptados, excluyendo a otras discapacidades, como la discapacidad auditiva o intelectual.

Séptima.- (...) Para el efecto, las autoridades competentes en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial tomarán el respectivo examen especializado de conducción y tendrán la facultad de verificar la discapacidad física de la persona y/o el vehículo adaptado a su condición, a fin de constatar su capacidad para conducir. (Ley Orgánica de Discapacidades, 2019)

Quien califica la discapacidad de una persona en Ecuador es el Ministerio de Salud Pública, entidad pública que opera el Subsistema Nacional para la Calificación de la Discapacidad y emite el carné de discapacidad a través de sus médicos calificadores.

Si la ANT exige exámenes médicos o recalificación de la discapacidad, estaría en contra del Art. 10 de la LOD, debido a que, la recalificación es voluntaria, motivada y se prohíbe exigir la misma. De este modo, el Art. 115 de la LOD establece como infracción grave exigir la recalificación, imponiendo una sanción pecuniaria de 5 a 10 remuneración básicas unificadas o suspensión de actividades hasta por 15 días.

Según el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS) a fecha julio 2021, los beneficiarios de la licencia tipo F son 18 117 personas con discapacidad. De este total: el 73.69% corresponde a las personas con discapacidad física, 17.56% a las personas con discapacidad auditiva, 7.36% a las personas con discapacidad visual y el resto del porcentaje a las otras personas con discapacidad, como la intelectual o psicosocial. Además, el 61.03% se otorgó a personas con discapacidad moderada (30%-49%), el 32.68% a personas con discapacidad grave (50%-74%), 5.22% a personas con discapacidad muy grave (75%-84%) y 1.07% a personas con discapacidad completa.

Está estadística demuestra que las personas con discapacidad física y con discapacidad moderada (30%-49%) obtienen un mayor número de licencias de conducir tipo F, disminuyendo el porcentaje de acceso para el resto de las discapacidades y mayor grado de discapacidad.

b. Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial tiene por fin la protección y garantía del derecho al libre tránsito, la movilidad de las personas, y de los bienes que se trasladan por el territorio ecuatoriano, a través del uso de la red vial ecuatoriana (Art. 1 de la LOTTTSV). Dentro de la misma, se establecen los requisitos para conducir vehículos a motor, los cuales son: ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos de ciudadanía, haber obtenido el título o certificado de conducir y la licencia de conducir (Art. 90 de la LOTTTSV).

Además, de los requisitos mencionados, para el otorgamiento de las licencias por primera vez se necesita de la aprobación del curso de conducción a cargo de la Escuela de Conducción, y la rendición y aprobación de las pruebas psicológicas, sensométricas de motricidad, teóricas y prácticas rendidas ante la Agencia Nacional de Tránsito (Art. 93 de la LOTTTSV). La rendición de pruebas es obligatoria para todas las personas (Art. 94 de la LOTTTSV), sin distinción alguna.

Para conducir un vehículo a motor se necesita de una licencia de conducir, las que están categorizadas en profesionales, no profesionales y especiales (Art. 95 de la LOTTTSV). El núm. 3 del lit. A del Art. 132 del Reglamento a la LOTTTSV indica que a las personas con discapacidad les corresponden la licencia tipo F, en los siguientes términos: “Tipo F: Para personas con discapacidad y automotores especiales adaptados de acuerdo a la discapacidad del conductor.”. Es decir, para acceder a esta licencia se necesita de dos requisitos: discapacidad y vehículo adaptado.

Los Arts. 133, 152 y 153 del RLOTTTSV establecen que, las personas con discapacidad para acceder la licencia de conducción necesitan de la aprobación previa del examen médico y examen de conducción, que determinen su incapacidad física y, de ser necesario, que se subsane mediante aditamentos en el vehículo o prótesis en el cuerpo. Los aditamentos o prótesis tienen un alto costo económico, que no pueden ser costeados por estas personas.

Los Arts. 29 y 32 del Reglamento de Procedimientos y Requisitos para la Emisión de Licencias de Conducir (Resolución No. 118-DIR-2015-ANT) mencionan que los requisitos para la licencia tipo F son: Certificado de la Escuela de Conducción, donde debe constar si el conductor necesita de adaptaciones o prótesis; original del carné de discapacidad; y, examen psicosenométrico. En el caso de renovación se necesita de un certificado médico emitido por una profesional del Sistema de Salud Pública o de un médico particular dirigido al médico de la ANT, en el que se determine el diagnóstico de la discapacidad.

De la normativa antes mencionada, se desprende que, las personas con discapacidad pueden acceder a la licencia de conducir tipo F, siempre y cuando cumplan con los requisitos mencionados, es decir, persona con discapacidad y vehículo adaptado o prótesis. También se establecen más requisitos como los exámenes médicos, mismos que no deberían ser realizados en otros lugares autorizados, porque la ANT no tiene la competencia para determinar la discapacidad de una persona, como se mencionó previamente.

1.3. Aplicación más favorable de la norma

De la normativa antes mencionada se determina que el régimen de licencias es discriminatorio, sin embargo, la norma que más favorece a los derechos de las personas con discapacidad es el primer párrafo de la Ley Orgánica de Discapacidades, porque no se establecen requisitos innecesarios para acceder a la licencia tipo F.

El primer párrafo de la LOD establece como requisitos para acceder a la licencia tipo F tener una discapacidad, sin especificar qué tipo, y también se indica que no es necesario de un vehículo adaptado ni prótesis, siendo así la norma más favorable. La LOTTTSV es todo lo contrario a la LOD, debido a que, establecen más requisitos discriminatorios, como: poseer discapacidad física, tener un vehículo adaptado o prótesis, y rendir un examen médico.

El siguiente cuadro se especifica de mejor manera los requisitos y limitaciones del régimen de licencias de conducir de las personas con discapacidad.

Ley Orgánica de Discapacidad			Reglamento de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	
Disposición general séptima			Art. 132	Arts. 133, 152 y 153
1er párrafo	2do párrafo	3er párrafo		
Poseer una discapacidad y tener o no vehículo adaptado.	Limitación a conducir ciertos vehículos.	Poseer una discapacidad física, tener vehículo adaptado, y examen médico por parte de la ANT.	Poseer una discapacidad y tener vehículo adaptado.	Poseer una discapacidad física vehículo adaptado o aditamentos, rendir examen médico y de conducción.

Tabla Nro. 1: Tabla de la normativa del régimen de licencias tipo F. Elaboración propia.

El núm. 5 del Art. 11 de la CRE indica que, en materia de derechos y garantías constitucionales, los servidores públicos, administrativos o judiciales deben aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia. En ese sentido, los funcionarios públicos que conozcan de tema de licencias de conducir deberían aplicar la norma más favorable, en específico, el primer párrafo de la disposición general séptima de la LOD, a pesar de que el resto de esta disposición sea contraria a los derechos de las personas con discapacidad.

Además, por el *principio pro homine* se debe aplicar la norma que mejor solucione la vigencia de los derechos de las personas, tal como establece la Corte Constitucional a través de la Sentencia No. 014-16-SIN-CC, que indica:

En virtud de aquello, el principio pro homine se perfila como aquel que por excelencia permite la obligatoriedad de elegir la fuente y la norma que suministre la mejor solución para la vigencia de los derechos de las personas (...) lo cual, a su vez, coadyuva con el cumplimiento del principio a la igualdad y no discriminación, siendo este uno de los estándares en que el derecho internacional de los derechos humanos ha hecho hincapié. (Corte Constitucional, Sentencia N° 014-16-SIN-CC, 2016)

Si bien se mencionó que, se puede aplicar la norma más favorable para otorgar la licencia tipo F, el régimen de licencias es discriminatorio e inconstitucional que atenta a los derechos con discapacidad como se analiza en la segunda sección del presente escrito.

2. Discriminación en el régimen de licencias

La segunda sección del presente escrito analiza el principio de igualdad y no discriminación, que es de interés para el presente escrito, debido a que, el régimen de licencias para las personas con discapacidad es discriminatorio, porque se establece limitaciones o restricciones para el acceso a la licencia tipo F. Tal como ya se evidenció en la primera sección del presente escrito.

El principio de igualdad y no discriminación están reconocidos en instrumentos internacionales, la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE) y en la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional de Ecuador (en adelante CCE).

2.1. Normativa respecto al principio de igualdad y no discriminación

a. Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

La CDPD es un instrumento internacional con el fin de promover, proteger, asegurar y garantizar el goce pleno de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad (Art. 1 de la CDPD).

En el año 2008, el Ecuador ratificó la CDPD, por lo que está obligado a garantizar los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad. La CDPD debe ser cumplida por el Estado ecuatoriano, sus instituciones, sus funcionarios y sus ciudadanos al estar dentro de nuestro bloque de constitucionalidad, acorde al Art. 425 de la CRE.

En la CDPD se consagran los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, como por ejemplo: la igualdad y no discriminación. La CDPD, define a la discriminación, de la siguiente manera:

“Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;” (Art. 2, CDPD, 2006)

Es decir, la discriminación debe entenderse como la distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

El Art. 5 de la CDPD indica que las personas con discapacidad son iguales ante la ley y en virtud de ella gozan de igual protección legal y a beneficiarse en igual medida sin discriminación, y sobre todo prohíbe toda forma de discriminación por temas de discapacidad.

La CDPD para equipar los derechos de las personas con discapacidad ha fomentado la creación de ajustes razonables, que se entienden como modificaciones y/o adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida (Art. 2 de la CDPD), en el caso del régimen de licencias de conducir se creó una licencia exclusiva para las mismas.

b. Convención interamericana para la eliminación de toda forma de discriminación contra personas con discapacidad

El lit. A del núm. 2 del Art. 1 de la Convención define a la discriminación de la siguiente manera:

2. Discriminación contra las personas con discapacidad a) El término "discriminación contra las personas con discapacidad" significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales. b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación. (Art. 2, Convención interamericana para la eliminación de toda forma de discriminación contra personas con discapacidad, 2001)

En ese sentido, este artículo define qué es la discriminación por discapacidad y qué no es la discriminación, por discriminación se entiende como exclusión o restricción que tenga por

objeto impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos, y por no discriminación como la distinción o preferencia adoptada por un Estado con el fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad.

La Corte Constitucional a través de la Sentencia No. 1016-20-JP/21 indicó en que consiste el principio de no discriminación, de la siguiente manera:

En ese orden de ideas, no cualquier trato desigual es discriminatorio, solo lo es el que no se encuentra justificado en causas objetivas y razonables. Es así que, el trato diferenciado que se garantiza a favor de individuos que se encuentran en una situación distinta genera la obligación positiva del Estado o de los particulares, de adoptar las medidas que sean necesarias, que permitirán viabilizar el goce y ejercicio efectivo de derechos a favor de los individuos que forman parte de grupos de atención prioritaria. (Corte Constitucional, Sentencia N° 1016-20-JP/21, 2022)

La discriminación tiene tres elementos: el primero el acto (distinción, exclusión, restricción y preferencia), el motivo (identidad cultural, religión, discapacidad) y objeto (anular o menoscabar el goce y ejercicio del derecho). Todo acto no es discriminatorio cuando sean objetivos y razonables, y necesiten de acciones afirmativas o ajustes razonables para igualar el goce y ejercicio de sus derechos.

Los requisitos para su emisión de la licencia tipo F son los siguientes (Art. 29 del Reglamento de Procedimientos y Requisitos para la Emisión de Licencias de Conducir):

- El original del certificado de conductor no profesional tipo F, emitido por una Escuela de Conductores no profesionales autorizadas por la ANT.
- El certificado de haber aprobado el examen especializado de conducción emitido por la Escuela, de ser el caso deberá constar si se necesita de un vehículo con aditamentos colocados en su automotor, prótesis adheridas a su cuerpo, o si tiene alguna restricción.
- El Original del Carné emitido por el Ministerio de Salud Publico o la cédula de identidad en el que conste el porcentaje y el tipo de discapacidad.
- El examen psicosenométrico vigente en el que consten las respectivas observaciones y restricciones de conducción de ser el caso.

Del examen psicosenométrico se obtendrá el resultado si es apto o no conducir, para las personas con discapacidad se debe establecer si tiene condiciones restrictivas o necesita de adaptaciones, como por ejemplo: lentes, audífonos, o vehículo automotor especialmente acondicionado (Art. 20 del del Reglamento de Procedimientos y Requisitos para la Emisión de Licencias de Conducir).

Siendo así que, los resultados que arrojen el examen psicosenométrico refuerza la idea de que las personas con discapacidad necesitan de un vehículo adaptado o prótesis acorde a su discapacidad, como lo indica la Ley Orgánica de Discapacidades y la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su Reglamento.

c. Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República es la norma suprema del Ecuador, y dentro de la misma se garantiza y protege los derechos humanos de los ecuatorianos, así como, se establece la organización, funciones y obligaciones de las instituciones del Estado.

El núm. 2 del Art. 11 de la CRE indica que, todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, y nadie puede ser discriminado por cualquier distinción que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el ejercicio de los derechos. El núm. 4 del Art. 66 de la CRE menciona que, todas las personas tienen derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

Acorde a la CRE, la igualdad es un principio (Art 11.2) y un derecho (Art. 66.4), por principio se entiende al conjunto de lineamientos para alcanzar un objetivo, y por derecho como independiente, autónomo, cuyo goce y ejercicio no está sujeto a otras normas ni al cumplimiento de requisitos.

Además, se divide en 3 partes: derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. Por igualdad formal se debe entender como la no distinción arbitraria, por material la no obstaculización para ejercer el derecho, y por no discriminación la prohibición de los tratos diferenciados.

Dentro del núm. 2 del Art. 11 de la CRE, también se indica cuáles son las personas que se encuentran clasificadas dentro de categorías sospechosas, es decir, que tienen mayor probabilidad de discriminación, tal como lo establece la Corte Constitucional a través de la Sentencia No. 28-15-IN/21.

Si bien la norma constitucional –número 2 del artículo 11 de la CRE– recoge categorías por las que, en principio, nadie podría ser discriminado, ello no implica que todas gozan del mismo nivel de protección. Las categorías sospechosas son sujetas a una mayor protección, por existir una alta probabilidad de discriminación. Utilizar el mismo estándar para todas las diferencias del extenso catálogo reconocido en el artículo *ibidem*, generaría una pérdida de relevancia del escrutinio estricto, el cual busca una mayor protección a favor de grupos que han sido histórica, sistemática y estructuralmente excluidos. (Corte Constitucional, Sentencia No. 28-15-IN/21, 2021)

De igual forma, el núm. 7 del Art. 48 de la CRE establece que, el Estado debe adoptar medidas a favor de las personas con discapacidad, como la garantía del pleno ejercicio de los derechos y la sanción de cualquier forma de discriminación por razón de la discapacidad, en virtud de que, las personas con discapacidad son clasificadas como grupo de atención prioritaria, por lo que, son vulnerables de discriminación y necesitan de protección reforzada.

La Corte Constitucional del Ecuador a través de la Sentencia No. 1351-19-JP/22, define al principio de igualdad de la siguiente manera:

En virtud de la configuración constitucional del derecho y principio a la igualdad previsto en los artículos 11 (2) y 66 (4), se pueden distinguir las siguientes dimensiones: (i) formal: un trato idéntico a sujetos -individuales o colectivos- que se hallen en la misma situación y (ii) material: “[reconoce que] los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes, requieren un trato distinto que permita equiparar el goce y el ejercicio de sus derechos a personas que se encuentren en situaciones distintas”. (Corte Constitucional, Sentencia N° 1351-19-JP/22, 2022)

La igualdad a favor de las personas con discapacidad se debe entender en dos dimensiones, la primera la formal, al dar un trato igualitario a todas las personas, y la segunda el material, al dar un trato distinto o favorable a las personas, que no se encuentran en mismas condiciones para equiparar el goce y ejercicio de los derechos de las personas en distintas condiciones.

Como se mencionó previamente, el Art. 29 del Reglamento de Procedimientos y Requisitos para la Emisión de Licencias de Conducir establecen los requisitos para la emisión de la licencia tipo F, el requisito del examen psicosenométrico discrimina a estas personas, debido a que, refuerza la idea de necesitar un vehículo adaptado o prótesis en su cuerpo para acceder a la licencia tipo F.

El fin de la licencia tipo F era garantizar una igualdad material para las personas con discapacidad, pero en la realidad es todo lo contrario, ya que discrimina al suponer que todas las personas con discapacidad no pueden conducir otros vehículos a los categorizados en esta licencia, o permitiendo solo a las personas con discapacidad física acceder a estas licencias al poseer un vehículo adaptado o una prótesis en su cuerpo.

d. Ley Orgánica de Discapacidades

El artículo 4 de la LOD, está acorde a la CDPD, y establece como principio fundamental de esta normativa la igualdad y no discriminación, y menciona que, ninguna persona con discapacidad o su familia puede ser discriminada, ni sus derechos pueden ser anulados o reducidos a causa de su discapacidad, y todas las personas son iguales ante la ley.

Las personas con discapacidad tienen derecho a la igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna, cualquier acción contraria será sancionada como la discriminación o abandono en contra de estas personas.

2.2. ¿Por qué el régimen de licencias de conducir atenta contra el principio de igualdad y no discriminación?

El régimen de licencias es discriminatorio, debido a que, homologar a todas las personas con discapacidad dentro de una sola licencia, no permite el desarrollo de la personalidad de estas personas, en especial de no poder conducir otros vehículos distintos a lo establecido en la licencia tipo F, como motocicletas o tractores.

Este régimen debe considerarse como un perjuicio, al aplicar un juicio de valor antes de tener elementos suficientes para clasificarlo socialmente, es decir, no considera la aptitud de estas personas para poder conducir vehículos, ya sea por su motricidad o raciocinio, dando una carga social y un tratamiento diferenciado a estas personas.

Siendo así también que, esta discriminación es institucionalizada, es decir, que se plasma en herramientas o instrumentos legales, en este caso, se crea una licencia tipo F a través de las normativas antes mencionadas.

Dentro de la discriminación institucionalizada, se tiene dos grupos: el primero el dominante, que tienen acceso integral a los recursos de la sociedad, en este caso las personas sin discapacidad que sí pueden conducir cualquier tipo de vehículos al cumplir con todos los requisitos legales, y el segundo el minorizado, que no pueden ejercer de forma libre y eficaz sus derechos, como las personas con discapacidad que pueden conducir ciertos vehículos con la licencia tipo F.

La Corte Constitucional del Ecuador, a través de la Sentencia No. 080-13-SEP-CC, definió a los tratos discriminatorios de la siguiente manera:

Los tratos “diferenciados” cuando están de por medio categorías sospechosas que contribuyen a perpetuar la inferioridad y la exclusión de determinados grupos (mujeres embarazadas, niños, adolescentes, personas portadoras de VIH, personas enfermas de SIDA u otra enfermedad catastrófica, personas con discapacidad, indígenas, afro ecuatorianos, etc.) se presume su inconstitucionalidad a menos que se demuestre lo contrario mediante razones válidas y suficientes. Para identificarlos de alguna manera, es necesario tener presente que i) aparecen incluidos como categorías prohibidas en el texto constitucional (artículo 11 numeral 2 CR); ii) restringen derechos constitucionales; y que, iii) generalmente afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en estado de debilidad manifiesta y que requieren especial protección por parte del Estado. (Corte Constitucional, Sentencia No. 080-13-SEP-CC, 2013)

En ese sentido, existe discriminación cuando las acciones excluyen a las personas que se encuentran dentro de las categorías sospechosas con la finalidad de dar inferioridad a las mismas, excepto los actos que sean razonables y válidos.

De igual forma, la Corte Constitucional a través de la Sentencia No. 28-15-IN/21, estableció el test de igualdad para determinar que actos son discriminatorios en contra de las personas clasificadas en las categorías sospechosas, y es de la siguiente forma:

Por ejemplo, si se analiza una diferencia que se realiza con base en la categoría sexo-mujer, la cual constituye una categoría sospechosa, se debe aplicar el test de igualdad en conjunto con el test de proporcionalidad de escrutinio estricto. Es decir que, en el ejemplo mencionado se debe analizar si, (i) el fin de la distinción es constitucionalmente imperioso; no sólo constitucionalmente legítimo o válido; además, se debe evaluar que: (ii) la medida sea perfectamente diseñada para el fin, en cuanto a su idoneidad; (iii) la medida sea la única idónea y la menos gravosa en lo referente a su necesidad y (iv) la medida adopte un equilibrio preciso entre la protección y restricción constitucional en lo alusivo a la proporcionalidad. (Corte Constitucional, Sentencia No. 28-15-IN/21, 2021)

El punto (i) del test de igualdad indica que el fin es constitucionalmente imperioso, en el caso de la licencia tipo F, si bien el fin de esta licencia es garantizar el derecho a la igualdad, específicamente en la dimensión material, no es imperioso esta medida; debido a que se tienen otras medidas, como garantizar el acceso a otro tipo de licencias a las personas con discapacidad.

El punto (ii) del test de igualdad establece que la medida debe ser perfectamente diseñada, la licencia tipo F no se concibió para conducir otra clase de vehículos a parte de las establecidas en el segundo párrafo de la disposición general séptima de la LOD, como motocicletas o tractores.

El punto (iii) del test de igualdad indica que la medida debe ser idónea y menos gravosa, la licencia tipo F no es la correcta, debido a que, se debe permitir a todas las personas con discapacidad acceder a otra licencia distinta, siempre y cuando cumpla con los requisitos de esta licencia, como la licencia tipo A para motocicletas o tipo D para servicios de transporte; y, en caso, de no cumplir con los requisitos no se otorga la licencia, pero esto sería una verdad igualdad porque no se crea una licencia específica para las personas con discapacidad.

El punto (iv) del test de igualdad menciona que la medida debe tener un equilibrio entre la protección y restricción en lo alusivo en la proporcionalidad, la licencia tipo F no guarda un equilibrio, porque no es una medida que protege a las personas con discapacidad es todo lo contrario al homologar a todas estas personas en una sola licencia.

En el caso de que la persona con discapacidad necesite un vehículo adaptado o una prótesis para conducir, se le informó de esta necesidad a través del examen psicosenométrico, pero se le permita acceder a otro tipo de licencia, sin necesidad que se homologue en una licencia específica, como la licencia tipo F.

En el régimen de licencias para las personas con discapacidad, se desprende que, este ajuste razonable no es idóneo ni perfectamente diseñado, debido a que, desde la creación de una licencia de conducir especial para las personas con discapacidad a través de la Ley Orgánica de Discapacidades se ha creado más barreras para el acceso a la misma.

3. Aplicación del derecho a la igualdad en el régimen de licencias de conducir

La tercera sección del presente escrito estudia una acción de protección en contra de la negativa a la renovación a una licencia categoría profesional de una persona con discapacidad, dentro del caso se discutió el derecho a la igualdad y no discriminación, debido a que, esta persona cumplió con todos los requisitos para acceder a una licencia categoría profesional (igualdad), y se discutió que el acto que vulnera los derechos de las personas con discapacidad es la homologación de las personas con discapacidad en un solo tipo de licencias (discriminación).

Además, este caso abre una oportunidad a favor de la igualdad de las personas con discapacidad en el régimen de licencias de conducir al determinar que se debe otorgar la licencia profesional a una persona con discapacidad al cumplir con todos los requisitos establecidos en la ley para acceder a este tipo de licencia.

3.1. Caso analítico

Datos del caso

Para el presente escrito, se analizó el Juicio No. 01331-2023-00184 de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, donde se conoció el recurso de apelación de una acción de protección que, en primera instancia, se discutió la acción de protección en contra a la negativa de acceder a una licencia profesional de una persona con discapacidad física del 50%.

Hechos del caso:

El 08 de febrero de 2023, el Sr. Guillermo Verdugo acudió a su cita de renovación de licencia de conducir profesional categoría E a la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) de la

ciudad de Gualaceo, en la Provincia del Azuay, al momento de ser atendido, el Sr. Guillermo presentó todos los documentos para la renovación.

La funcionaria pública de la ANT que atendió al Sr. Guillermo Verdugo le mencionó que por su condición de discapacidad no puede renovar la licencia categoría E, y le corresponde el proceso para la emisión de la licencia tipo F, debido a que posee una discapacidad física.

La funcionaria pública fundamentó su respuesta con base en: 1) Oficio Nro. CONADIS-CONADIS-2022-0050-O de fecha 14 de enero de 2022, mediante la cual el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades solicitó a la ANT la sociabilización del procedimiento y requisitos para acceder a la licencia tipo F; y 2) Memorando Nro. ANT-DTHA-2022-0460, mediante la cual se da respuesta al Oficio Nro. CONADIS-CONADIS-2022-0050-O, y establece en lo principal: “coordinación, socialización con el personal a su cargo y estricto cumplimiento”.

Con estos antecedentes, el Sr. Guillermo Verdugo presentó una acción de protección en contra de la ANT en la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Gualaceo, provincia del Azuay. En primera instancia, se declaró sin lugar a la acción de protección al no existir vulneración de derechos, por lo que, el accionante presentó el recurso de apelación.

El accionante alegó la vulneración de derechos constitucionales de: igualdad formal, desarrollo de la personalidad, seguridad jurídica y debido proceso, debido a que, la ANT al homologar a las personas con discapacidad en una sola categoría, perjudica a las personas con discapacidad que cumplen con todos los procesos y exigencias legales para poder acceder a una licencia contraria al tipo F.

La parte accionada en su defensa alega la aplicación del Art. 33 del Reglamento de Procedimientos y Requisitos para la Emisión de Licencias de Conducir, el mismo que indica que, al constatar que una persona posee una discapacidad se anulará la licencia anterior y se emitirá la licencia categoría F, amparado en la disposición séptima de la Ley Orgánica de Discapacidades. Por lo que, no se negó el acceso al trámite, y se procedió con lo determinado en la ley, es decir, anular la licencia categoría E y canjear por la licencia categoría F.

Se aceptó el recurso de apelación en virtud de la vulneración al derecho constitucional a la igualdad, seguridad jurídica y debido proceso, y se revocó la sentencia emitida por el juzgador de primer nivel.

Problema jurídico

Los jueces de segunda sentencia determinaron que el problema jurídico a resolver es el siguiente: *¿La restricción generada por la Agencia Nacional de Tránsito al efecto de otorgar una licencia de conducción categoría E y en su defecto pretender otorgar una licencia de categoría F al accionante Guillermo Verdugo Santander, vulnera el derecho a la igualdad material y no discriminación y la seguridad jurídica?*

Los jueces de segunda instancia al analizar el caso determinaron que la anulación del goce o ejercicio del derecho al trabajo del accionante a trabajar como chofer profesional con la licencia profesional categoría E, se contraponen a la aplicación de la norma constitucional de igualdad formal y material y no discriminación; y el otorgamiento o no de una licencia de manejo debe depender exclusivamente del cumplimiento o no de los requisitos necesarios para conducir un determinado vehículo, en este caso licencia profesional, y no de la decisión verbal y arbitrario de un servidor público.

Además, dentro de los hechos del caso existió un caso de discriminación, por el motivo de que, los actos de la funcionaria de la ANT se encasillaron en actos de discriminación al impedir la renovación de la licencia profesional a la persona con discapacidad a pesar de cumplir con todos los requisitos, y de anular la licencia profesional, siendo esta última acción la anulación del goce y ejercicio del derecho, tal como lo establece el núm. 4 del Art. 11 de la CRE.

Medida de reparación integral

Como medida de reparación integral, la Sala dispuso a la ANT que se le permita al Sr. Guillermo Verdugo continuar con la renovación de su licencia de conducir categoría E y, en el caso de negar su renovación, debe ser por su falta de capacidad o habilidad al conducir, misma que debe estar escrita y motivada.

3.2. Derecho a la igualdad

Del caso analizado, se puede concluir que, los jueces de segunda instancia aplicaron los principios de igualdad y no discriminación para resolver a favor de la persona con discapacidad para acceder a la licencia categoría profesional, al concluir dos cosas: 1) la homologación de la licencia tipo F es discriminatoria; y 2) se puede acceder a otro tipo de licencia, siempre y cuando cumpla con todos los requisitos legales de esa licencia.

El principio de igualdad permitió al Tribunal de Justicia demostrar que, la persona con discapacidad al cumplir con todos los requisitos para acceder a la licencia de conducir

profesional no se le debía impedir del mismo y seguir con el trámite para su renovación, y no discriminación al impedir con la renovación de la licencia tipo E del accionante.

El presente caso abre una nueva oportunidad real a la aplicación del derecho a la igualdad a favor de las personas con discapacidad, debido a que, si cumple con los requisitos legales para acceder a una licencia de conducir distinta de la licencia tipo F, no necesariamente debe acceder a la licencia tipo F con los requisitos de esta, como poseer una discapacidad física, tener un vehículo adaptado o prótesis, y un examen médico.

El Ecuador tiene un régimen de licencias discriminatoria a comparación de otros países de la región, como en el caso de Chile. La Ley de Tránsito de Chile establece que, si una persona con discapacidad aprueba los exámenes y cumple con los requisitos de ley puede acceder a la licencia de conducir que desea, sin necesidad de una licencia de conducir especial para estas personas.

La legislación ecuatoriana puede asemejarse a la legislación chilena a través de esta decisión judicial y sus argumentos jurídicos, con la finalidad de brindar un marco legal igualitario a las personas con discapacidad de poder acceder a cualquier otro tipo de licencias, siempre y cuando cumplan con todos los requisitos establecidos en la ley.

Otra solución imperante sería la eliminación de la disposición general séptima de la Ley Orgánica de Discapacidades y sus normas conexas en la Ley de Tránsito y su Reglamento, debido a que, si se elimina esta disposición se permitiría acceder a cualquier otra clase de licencia, cumpliendo con los requisitos de esta licencia, y en el caso de presentar observaciones en el examen psicosenométrico como lentes, audífonos o vehículos adaptados, cumplir con las mismas y acceder a la licencia que necesita la persona con discapacidad.

CONCLUSIONES

De lo expuesto a lo largo de este trabajo, se permite arribar a las siguientes conclusiones:

1. En el régimen de licencias de conducir de las personas con discapacidad se debe aplicar la norma más favorable para estas, y es el párrafo primero de la disposición general séptima de la Ley Orgánica de Discapacidades, que establece como requisitos poseer una discapacidad, y tener o no un vehículo adaptado.
2. El régimen de licencias es discriminatorio, debido a que, se califica a estas personas como incapaces de conducir (perjuicio), y se homologa a estas personas dentro de una

licencia de conducir tipo F, mismo que no permite conducir otros vehículos a los establecidos en esta o se establecen más requisitos, como vehículos adaptados, prótesis o exámenes médicos.

3. El derecho a la igualdad permite a las personas con discapacidad acceder a otro tipo de licencia distinto al tipo F, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos de otras licencias, como la licencia profesional, ya que en otros tipos de licencias no es requisitos tener una discapacidad.

BIBLIOGRAFÍA

Cuerpos normativos

- Agencia Nacional de Tránsito. (12 de julio de 2022). Reglamento de Procedimientos y Requisitos para la Emisión de Licencia de Conducir. (28 de diciembre de 2015). Resolución 118-DIR-2015-ANT.
- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (13 de diciembre de 2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ratificado por Ecuador el 03 de abril de 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (07 de febrero de 2023). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (22 de octubre de 2009). RO. 52 de 22 de octubre de 2009.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (12 de mayo de 2023). Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. (07 de agosto de 2008). RO. 398 de 07 de agosto de 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (17 de septiembre de 2019). Ley Orgánica de Discapacidades. (25 de septiembre de 2012). RO. 796 de 25 de septiembre de 2012.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (29 de marzo de 2023). Código Orgánico Integral Penal. (28 de enero de 2014). RO. 180 de 10 de febrero de 2014.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). (artículo 11). 2da Ed. CEP.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). (artículo 35). 2da Ed. CEP.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). (artículo 47). 2da Ed. CEP.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). (artículo 66). 2da Ed. CEP.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). (artículo 425). 2da Ed. CEP.
- Organización de Estados Americanos. (14 septiembre 2001). Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Ratificado por Ecuador el 03 de enero de 2004.
- Presidencia de la República del Ecuador. (13 de septiembre de 2017). Reglamento de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. (11 de junio de 2012). RO. 398 de 25 de junio de 2012.

Jurisprudencia

- Corte Constitucional del Ecuador. (02 de marzo de 2016). Sentencia No. 014-16-SIN-CC. [JP Alfredo Ruíz Guzmán].
- Corte Constitucional del Ecuador. (02 de marzo de 2016). Sentencia No. 014-16-SIN-CC. [JP Alfredo Ruíz Guzmán].
- Corte Constitucional del Ecuador. (09 de octubre de 2013). Sentencia No. 080-13-SEP-CC.
- Corte Constitucional del Ecuador. (15 de diciembre de 2021). Sentencia No. 1016-20-JP/21. [JP Teresa Nuques Martínez].
- Corte Constitucional del Ecuador. (21 de enero de 2022). Sentencia No.1351-19-JP/22. [JP Agustín Grijalva].
- Corte Constitucional del Ecuador. (24 de noviembre de 2021). Sentencia No. 28-15-IN/21. [JP Enrique Herrería Bonnet].
- Corte Constitucional del Ecuador. (24 de noviembre de 2021). Sentencia No. 28-15-IN/21. [JP Enrique Herrería Bonnet].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (31 de agosto de 2012). Sentencia del Caso Furlan y Familiares vs. Argentina.

Recursos bibliográficos

- Barrifi, F. Palacios A. (Eds.) (2012). Capacidad jurídica, discapacidad y derechos humanos. Una revisión desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Buenos Aires, Argentina: Ediar.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (2023). *Estadística de Discapacidad*. Recuperado de <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2019). *Soporte teórico: el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas en movilidad humana*. Recuperado de <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2345>
- Palacios, A. (2004). El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Madrid, España: Dykinson
- Palacios, A. Campoy, I. (Eds). (2007). *Igualdad, no discriminación y discapacidad*. Madrid, España: Dykinson