

Accesibilidad e interseccionalidad en el derecho a la buena administración pública

Comentario a la sentencia 673-17-EP/23 sobre los derechos de una persona no vidente en situación de calle

Lina Victoria Parra Cortés
Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador
lina.parra@uasb.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-8877-5796>

Introducción

La sentencia 673-17-EP/23 de la Corte Constitucional del Ecuador (en lo sucesivo, la Corte) constituye un primer abordaje a un tema al que la jurisprudencia constitucional ha prestado poca atención en el país, las personas en situación de calle y sus derechos. Como se verá adelante, la Corte Constitucional aborda algunos aspectos relevantes como la vulnerabilidad y la especial afectación que sufren las personas en situación de calle en el goce de sus derechos y en acceso a servicios públicos. Es sin duda la sentencia hito en la materia, pues luego de navegar por el buscador de decisiones de la entidad, no se encontró otra sobre la temática. Esto releva su aspecto novedoso conforme la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Ahora bien, como un caso es más que su expediente judicial, es indispensable que quien lea este comentario sepa que tras este hay una persona afectada en el goce de sus derechos. Se llama *Víctor Francisco González Peralta*. Es una persona no vidente, y para el 2016, era analfabeta y habitaba en las calles de Babahoyo. En suma, y usando los términos de la Constitución de 2008, pertenece al grupo de personas de atención prioritaria. Y por varias razones.

A continuación, se presenta de forma breve la cronología de los hechos. Esto permitirá contextualizar el caso del señor González Peralta, los problemas jurídicos abordados y los argumentos de la Corte.

- El 15 de septiembre de 2016 el señor González, de 47 años de edad, solicitó al Registro Civil provincial Los Ríos, que inscriba su nacimiento. Esto con el patrocinio del defensor público Roberto Romero y de la señora Marjorie Rizzo, moradora del sector. Esto le permitiría acceder a su cédula y posteriormente a un albergue del Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- El 16 de septiembre de 2016 el coordinador provincial del Registro Civil contestó la solicitud. En el oficio indicaba que no se podía resolver administrativamente y que se debía tramitar ante jueces de familia. Conforme el artículo 31 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles.
- El 5 de octubre de 2016 el señor González presenta acción de protección con medidas cautelares contra el acto administrativo del Registro Civil. Las medidas consistían en la inmediata inscripción de los nombres y apellidos del accionante.
- El 16 de noviembre de 2016 el juez de garantías penales de la Unidad Judicial Penal de Babahoyo declara la acción como improcedente. Aduce la falta de agotamiento de las vías ordinarias correspondientes.
- El 31 de enero de 2017 la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos desestimó la apelación y confirmó la sentencia.
- El 3 de febrero de 2017 el señor González, por medio de su defensor público, interpuso acción extraordinaria de protección contra la sentencia de la Corte Provincial de Los Ríos.
- El 25 de abril de 2017 se admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
- El 30 de mayo de 2022 avocó conocimiento del caso el juez constitucional Jhoel Escudero.
- El 8 y el 9 de enero de 2023 la señora Marjorie Rizzo y el defensor público Roberto Romero presentaron escritos desistiendo de la acción extraordinaria de protección. El segundo de ellos indicando que el señor González cuenta con cédula desde el 7 de agosto de 2019, y que, por tanto, era inoficioso continuar.
- La Corte aceptó la acción extraordinaria de protección en Sentencia del 24 de mayo de 2023, con 5 votos a favor y 4 votos salvados.

Como se podrá inferir, la sentencia se emite en un contexto particular y algo atípico. Por tanto, este artículo tiene como objetivo revisar de forma crítica el estudio realizado por la Corte en el caso para ahondar en algunos conceptos como la interseccionalidad y el derecho a la buena Administración, que hubiesen fortalecido algunos de sus argumentos.

Dado que el caso se centra en los derechos al debido proceso -en la garantía de motivación-, a la identidad, y a contar con servicios públicos de calidad, no es posible extender el presente comentario a los derechos del buen vivir de las personas en situación de calle. Pero si lo es aportar elementos de análisis sobre si el servicio público -registro civil- trató al señor González bajo el estándar de mera igualdad ante la ley, o bajo el de igualdad sustancial, tomando en consideración la interseccionalidad en su caso.

Esto hubiese supuesto una disposición adicional en el fallo de la Corte en cuanto a las medidas de no repetición que se debían ordenar al Registro Civil. Pues, aunque este no puede dejar de aplicar la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles (LOGIDAC, en lo sucesivo) y su reglamento, sí puede desarrollar protocolos o directrices de atención, que consideren la confluencia de varias vulnerabilidades en determinadas personas, y sus efectos a la hora de acceder al servicio público sin barreras injustificadas.

Dada la brevedad de esta reflexión, se trata de un estudio de nivel exploratorio. Su enfoque es cualitativo, y dado que la información es primordialmente teórica, se utilizó la técnica documental. Además, se estudiará la sentencia usando el *método dogmático*, con finalidad descriptiva e interpretativa (*sententia lata* en la terminología de Courtis, 2006). Se centrará en abordar el problema interpretativo relacionado con la falta de análisis de los derechos a la igualdad sustancial y a la buena Administración, y sus efectos procesales, visibles en las medidas de no repetición. Por otra parte, se trata de un estudio de caso, en la modalidad análisis de sentencia, y como tal, tendrá enfoque teórico y se basará en fuentes secundarias (Parra y Caicedo, 2022, pp. 36-37). Por último, es importante relevar que al existir en la actualidad solo una sentencia de la Corte Constitucional con el enfoque de derechos de personas en situación de calle, la Sentencia 673-17-EP/23 es la *fundadora de línea*, conforme indica López Medina (2006, pp. 162-163). Por ello no se podrá, ni es objetivo de esta investigación, esclarecer la línea jurisprudencial. Esto será trabajo para futuras generaciones de juristas en Ecuador.

Antecedentes

Como se indicó, la sentencia 673-17-EP/23 aborda la falta de inscripción del nacimiento, que le impedía obtener su cédula de ciudadanía, al señor Víctor Francisco González Peralta. En 2016, el señor González solicitó al Registro Civil la inscripción tardía de su nacimiento, pero esta fue rechazada con el argumento de que debía ser resuelta en instancias jurisdiccionales. Luego presentó una acción de protección, que fue desestimada, por no haber agotado las vías ordinarias, según el juez de instancia. Con similar argumento la Corte Provincial rechazó la apelación. En respuesta, él interpuso una acción extraordinaria de protección, que fue admitida por la Corte Constitucional en 2017.

En mayo de 2022 el caso empezó a ser tramitado por el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. En especial se debe resaltar que el 3 de septiembre de dicho año convocó una audiencia, a la que asistieron por la parte accionante el defensor público Roberto Romero y la señora Marjorie Rizzo, no asistió el señor González; no asistió ninguna autoridad judicial de la parte accionada; y asistió como tercero de interés la abogada representante del Registro Civil.

En dicha audiencia el defensor público solicitó como medidas de reparación para el señor González: la inscripción de su nacimiento; la emisión de su cédula; la exoneración del pago de la tasa de dicho trámite por su discapacidad; procedimientos sancionatorios contra las personas que vulneraron sus derechos; y el pago de USD\$15.000 por reparación de daños inmateriales.

Este hecho es importante de relevar por cuanto permite advertir deficiencias en la defensa técnica del señor González. Tal y como lo advirtió la Corte en la propia sentencia. Pues tan solo 4 meses después se presentó el desistimiento de la acción, señalando que el señor González ya contaba con su cédula desde el 7 de agosto de 2019. Esto por cuanto el 27 de septiembre de 2018 se presentó la acción judicial ante la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Babahoyo, que se falló favorablemente el 6 de marzo de 2019. En suma, el señor González obtuvo su cédula alrededor de 3 años después de la petición inicial.

Luego de haber establecido estos hechos probados, con un criterio acertado que comparto, el juez constitucional sustanciador determinó que el desistimiento era improcedente. Se basó fundamentalmente en que los escritos no venían con la huella digital del señor González, como sí ocurría con otros previos. Este razonamiento podría haber sido abundado por la

Corte, pues no se trata de una cuestión baladí, sino de la aplicación adecuada del enfoque de derechos. La Corte acertó al no aplicar un paternalismo inadecuado, pues el señor González es un ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos. Y sus circunstancias de discapacidad, analfabetismo y situación de calle, no le hacen un incompetente básico (Ramiro, 2006). Se observa de nuevo un yerro de la defensa del señor González. Después de abordar este tema, que no solo tenía efectos procedimentales, se ahonda en el estudio de los hechos para determinar la respuesta a tres problemas jurídicos. El primero relacionado con la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección; los dos siguientes derivados del control de mérito de la acción.

1. La sentencia de la Corte Provincial ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del señor González?
2. ¿El Registro Civil vulneró el derecho a la identidad del señor González entre el momento de la negativa inicial en 2016 y hasta el día en que efectivamente le otorgó su cédula en 2019?
3. ¿El Registro Civil vulneró el derecho del señor González a acceder a servicios públicos de calidad en los trámites de solicitud de inscripción tardía y emisión de la cédula?

La Corte respondió afirmativamente a las tres preguntas.

Frente a la primera, encontró que la Corte Provincial no señaló con total claridad las vías judiciales para conocer del caso, pero, además, que no debía limitarse a un señalamiento generalista, sin considerar las características personales del señor González. Por ello, señala también que incurrió en el vicio de *apariencia de motivación*. Debido a que interpretó de forma abstracta el artículo 31 de la LOGIDAC. Sin considerar la pertenencia del señor González a grupos de personas de atención prioritaria. No analizó si esto pudiese incidir en los requisitos y procedimientos para ejercer su derecho a la identidad.

Para responder la segunda, tomó en cuenta la tardanza del Registro Civil. La jueza de familia emitió el fallo el 6 de marzo de 2019, sin embargo, la entidad emitió la cédula del señor González el 7 de agosto de dicho año. Además, entre los párrafos 75 a 78 reflexionó de forma sucinta sobre cómo la confluencia de varios factores de vulnerabilidad afecta con mayor severidad a las personas en situación de calle. Y por ello, indicó que la entidad debió cuando menos proporcionar un documento de identidad provisional.

Para responder la tercera estudió el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad (art. 66 núm. 25 de la Constitución). Consideró la relación directamente proporcional entre la accesibilidad a estos y la vulnerabilidad:

Mientras más accesibles sean los servicios públicos, menor es la condición de vulnerabilidad de una persona ya que se viabiliza el ejercicio de derechos y reduce las condiciones de desigualdad” (Corte Constitucional, 2023, párr. 79).

Esto pone de manifiesto que las instituciones, públicas y privadas, deben poner mayor esmero en que todas las personas puedan acceder por igual a los servicios que brindan.

Resaltó también los 3 elementos que componen el derecho del art. 66 núm. 25 y analizó su incumplimiento como se detalla a continuación:

Accesibilidad. Que su acceso no se vea impedido por barreras culturales, físicas, económicas, normativas u de otra índole, que resulten irrazonables. La discapacidad visual del señor González, su analfabetismo y situación de calle no fueron tenidas en cuenta lo suficiente por el Registro Civil.

Forma de prestación. El servicio debe ser de calidad, eficiente y con buen trato. En relación con el anterior elemento, el Registro Civil debía coordinar con otras instituciones para que el señor González obtuviera el servicio. No simplemente responder con una negativa e ignorar sus condiciones de vulnerabilidad. En palabras de la propia Corte, no le ofreció alternativas viables.

Información. Esta debe ser “adecuada y veraz sobre el contenido, las características y los procedimientos para contar con el servicio público.” (Corte Constitucional, 2023, párr. 80). Aunado a lo anterior, la institución tampoco le suministró la información pertinente a su situación. Tomando en cuenta los hechos del caso, solo indicó en la respuesta que él debía tramitar judicialmente su solicitud de inscripción extraordinaria.

Y dado que previamente recordó que la cédula es un elemento que permite el ejercicio de varios derechos, además del de identidad, concluyó la vulneración de este derecho.

Análisis de la sentencia con referencia a la interseccionalidad y el derecho a la buena administración

Si bien en términos generales la sentencia se destaca por tratar un tema de novedad y gravedad, es importante revisar algunos elementos que hubiesen dado mayor fuerza a las respuestas a los problemas jurídicos. Y, en consecuencia, hubiesen permitido emitir medidas de no repetición centradas en que otras personas habitantes de calle en situaciones similares no enfrenten en el futuro las mismas barreras que relevó la Corte en su análisis. Ese será el propósito de la siguiente sección.

Se debe empezar por indicar que la interseccionalidad era el concepto clave que permitía hilar los hechos y las normas aplicables. Este término se desarrolló en el ámbito de los estudios feministas en Norteamérica. En concreto, lo planteó Kimberlé Crenshaw alrededor de 1989, para explicar que la confluencia de los factores género – clase – raza generaba situaciones de discriminación diferenciadas para las mujeres afrodescendientes, dado que los remedios legales solo consideraban uno u otro factor identitario – género o raza – y, por tanto, no daban respuesta integral a las vulneraciones de derechos que vivían. La profesora Crenshaw acuñó el término pensando en un ejemplo muy práctico. Una mujer es atropellada por dos autos que van por diferentes calles, se desploma en el cruce de las dos – en la intersección -. No se puede identificar un único auto responsable, y cuando llegan 2 ambulancias al tiempo, ninguna la atiende porque solo puede hacerse responsable de pacientes accidentados en una de las calles. El concepto trascendió los estudios feministas pues permite entender cómo la subordinación social ocurre de forma multidimensional por factores como la condición socioeconómica, el género o el sexo, la raza, la nacionalidad, la etnia, la diversidad funcional, entre otros.

No se trata en todo caso de una mera suma aritmética de factores identitarios, sino de cómo la subordinación que viven las personas se exagera en mayor o menor medida si estos rasgos confluyen o no. Así, por ejemplo, una persona con discapacidad visual que tiene estudios de tercer nivel enfrenta de forma diferente las barreras burocráticas de un trámite, a cómo lo haría una persona con la misma discapacidad, pero sin ningún tipo de formación académica. Ambas personas enfrentan subordinación social por la forma en que la sociedad se relaciona con la discapacidad, pero una de ellas está más afectada por los prejuicios sociales y barreras que supone

el analfabetismo y su consecuente disminución en su capacidad de gestionar los asuntos que le interesan e involucran.

Las personas en situación de calle necesitan con mayor intensidad determinados servicios públicos, y como se pudo observar en este caso, la falta de acceso al ejercicio de derechos que para otras personas serían *básicos* es la primera barrera, prácticamente infranqueable. Debido a sus circunstancias económicas, y a su forma de vida alternativa, las personas en situación de calle *no encajan* en el molde de ciudadanía regular. En su caso, la exigencia de determinados requisitos y documentos resulta ser una carga insoportable. Al tomar el ejemplo del señor González se observa cómo la inscripción de su nacimiento nunca fue algo relevante en su vida hasta que necesitó obtener una cédula.

Y cuando quiso realizar el trámite se encontró con una cadena de cosas que no podía satisfacer con la misma facilidad que otra persona ecuatoriana. Primero, acudir al Registro Civil a realizar la inscripción de su nacimiento con más de 40 años de edad; segundo, iniciar un proceso jurisdiccional, pues no podía realizar el trámite sin una sentencia; tercero, contar con asesoría y representación jurídica para el proceso; cuarto, regresar con la sentencia a realizar el trámite de inscripción y posterior cedulación en el Registro Civil. Y todo debía hacerlo sin recursos económicos, siendo una persona no vidente, que no sabe leer ni escribir, con una red de apoyo social muy precaria, y que además no cuenta con un lugar de vivienda habitual, es decir, que no tiene una dirección a la cual se le pueda notificar las actuaciones que le interesen, y mucho menos podría esperarse que tenga un correo electrónico.

Como se puede apreciar, todas estas circunstancias colocaban al señor González en una evidente y severa desigualdad, una que otras personas no debían afrontar. Una situación a la que el Estado ecuatoriano y sus instituciones, empezando por el Registro Civil, no podían ignorar y simplemente *darle largas*. La confluencia de tantas circunstancias es lo que permite pensar en la interseccionalidad.

La miopía del Registro Civil frente a la especial subordinación del señor González por la confluencia de tantos factores es lo que debe ponerse de manifiesto como primer elemento de análisis. Con buen criterio la Corte Constitucional resalta que la respuesta no debía limitarse a señalar escuetamente que el trámite de inscripción extraordinaria debía realizarse por *vía judicial*. De igual forma, debía haber una mayor coordinación de dicho ente con el Consejo de la Judicatura para que el señor González en verdad

podiera ejercer sus derechos. Sin embargo, hubiese sido deseable que la Corte ahondara en el aspecto de la accesibilidad, pues, aunque contaba con el apoyo de un defensor público, el Registro Civil debía considerar su discapacidad visual y el analfabetismo a la hora de informarle al señor González tanto de la decisión negativa, como del camino a seguir. Cosa que no hizo.

Y se trata de una obligación que el Estado ecuatoriano y todas sus instituciones tienen por ser parte de la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”. Valga recordar la obligación del artículo 9:

Artículo 9. Accesibilidad. 1. A fin de que las personas con discapacidad puedan *vivir en forma independiente y participar plenamente* en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. [...] (ONU Asamblea General, 2007) (cursivas añadidas).

Se trata por tanto de una obligación para el Estado y de un derecho ciudadano. No de una dádiva. Tanto es así que la Ley Orgánica de Discapacidades lo recoge y desarrolla en varias partes de su articulado. Y aunque al tratar el segundo problema jurídico en la sentencia la Corte indicó que el acceso es uno de los tres componentes del derecho a acceder a servicios públicos de calidad, no lo hizo mencionando la convención, ni la ley.

Sin duda, este aspecto hubiese permitido ordenar una medida de no repetición tomando en cuenta el enfoque diferencial de diversidad funcional, pero también que las personas analfabetas requieren mayor accesibilidad en este servicio público. Esto por cuanto no existe hasta al momento, o cuando menos la suscrita no tuvo acceso, un documento o manual que especifique cómo el Registro Civil y su personal deben adecuar sus actuaciones para responder a la obligación de hacer accesibles sus servicios y respuestas. Tanto por razones de discapacidad, como de baja literacidad o analfabetismo.

La sentencia se hubiese enriquecido si se ahondaba en este tema, pero, sobre todo, hubiese permitido a la Corte ordenarle al Registro Civil el desarrollo de directrices o protocolos de atención especializada, generando el efecto de involucrar a la entidad en el desarrollo y mayor aplicación de los contenidos de derechos en el quehacer diario administrativo. En espe-

cial si se considera que no contar con estos instrumentos puede perpetuar tratos diferenciados sin justificación, es decir, discriminación.

Pasemos pues a otro tema tan relevante como el de la interseccionalidad. Los servicios de calidad, pero conviene añadir al análisis el derecho a la buena Administración. La Corte se centró en estudiar el por qué el señor González no recibió un servicio público de calidad, ni oportuno de parte del Registro Civil. Acorde con el artículo 66 numeral 25 de la Constitución, señaló que este derecho se compone de tres elementos: (i) el acceso sin barreras irrazonables; (ii) la prestación de forma eficiente, de calidad y con buen trato; y (iii) que la información sobre el contenido, características y procedimientos del servicio sea adecuada y veraz.

De nuevo, estimo que las consideraciones de la alta Corte son acertadas y las comparto. Pese a esto, considero que se podía haber desarrollado consideraciones con relación al derecho a la buena Administración pública. Un derecho con el que guarda una estrecha relación, y que está contenido en el Código Orgánico Administrativo, además de hacer parte del bloque de constitucionalidad ecuatoriano. Aunque en honor a la verdad, tiene su origen en el derecho europeo en el año 2000 (Rodríguez-Arana, 2013).

Este derecho está enunciado de forma muy general en el artículo 31 del Código Orgánico Administrativo, que se reproduce a continuación:

Derecho fundamental a la buena administración pública. Las personas son titulares del derecho a la buena administración pública, que se concreta en la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y este Código. (Ecuador, 2017).

Aunque la enunciación es muy sencilla y amplia, la norma indica que la Administración pública ecuatoriana debe respetar los mandatos de las fuentes normativas de más alta jerarquía. Pero, además, este artículo se entiende si se toma en consideración la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública” (en adelante, la Carta), instrumento adoptado en octubre de 2013 por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Para entender la importancia política y jurídica de este instrumento se debe tener en cuenta que la *Cumbre* es la máxima instancia de la *Conferencia Iberoamericana* y que a su vez esta es “un mecanismo de concertación política, diálogo y cooperación [...] conformado por 22 países: los 19 de América Latina de lengua castellana y portuguesa, y los de la Península

Ibérica (España, Portugal y Andorra).” (Cancillería de Colombia, 2024). Ecuador es miembro de dicho mecanismo, que reúne precisamente a las máximas autoridades del Poder Ejecutivo, y, por tanto, las manifestaciones de voluntad y acuerdos que se logran son vinculantes.

Si bien este instrumento no responde a la forma tradicional de un tratado de derechos humanos, como los de la ONU o del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, si tiene efectos en el país en virtud del artículo 417 de la Constitución de 2008. En aplicación del principio de cláusula abierta, la Carta Iberoamericana hace parte del bloque de constitucionalidad. Por tanto, es el instrumento que delimita los contornos de esta institución. Resultan muy ilustradoras las enunciaciones del preámbulo según las cuales:

Los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública [...]

La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el **quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.** (Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2013) (negritas son del texto original).

En este sentido cabe destacar que este derecho se reconoce en la Carta con la finalidad de poner en un lugar central a la persona y a su dignidad humana. Y para ello desarrolla en su preámbulo y en sus 54 párrafos consideraciones con relación a cómo deben actuar las Administraciones públicas en servicio de dicha dignidad. Vale destacar el capítulo tercero, en el que se indican derechos derivados tales como: relacionarse de forma fácil con el ciudadano y asegurarles los medios más adecuados a las personas con discapacidad (párr. 29); servicios públicos y de interés general de calidad (párr. 30); ser informado y asesorado en asuntos de interés general, así como conocer los medios de impugnación de resoluciones desfavorables (40); ser tratado con cortesía, cordialidad, de forma digna y recibir trato preferencial en caso de requerirlo por situación de pobreza, indefensión, u otras (41). Para ahondar sobre este último derecho derivado es conveniente reproducirlo de forma textual:

41. Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad. Toda persona tiene derecho a un trato digno por quienes laboran en las dependencias públicas.

Todo ciudadano que se encuentre en situación de pobreza, indefensión, debilidad manifiesta, discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores tendrán derecho a recibir un trato especial y preferente, por parte de las autoridades, agentes y demás personal al servicio de la Administración Pública, quienes deben facilitarles todo lo posible para el acceso a las oficinas públicas, la orientación adecuada y los servicios que soliciten. (Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2013)

Como se puede observar, se establece como obligación a las entidades públicas no simplemente recibir los trámites a las personas, sino que, considerando las circunstancias que les pueden situar en desigualdad de condiciones, le impone un deber cualificado de atenderles de una forma preferente. Esto implica precisamente facilitar el acceso físico, pero también el cultural y social, por tanto, debe brindar información adecuada y de fácil entendimiento.

Así lo ratifica la propia Carta en el párrafo 15. Este se encuentra en el capítulo segundo, sobre los principios de la buena Administración. Allí se incluye la claridad como elemento de la seguridad jurídica. Por tanto, la Administración debe hacerse entender en sus actos por los ciudadanos, lo que implica que debe usar un lenguaje claro y la información debe ser suficiente. Y en el párrafo 20 se establece el principio de facilitación, conforme al cual:

Los ciudadanos encontrarán siempre en la Administración Pública las mejores condiciones de calidez, amabilidad, cordialidad y cortesía para la tramitación y *asesoramiento* de los asuntos públicos que les afecten. [...] (Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2013) (cursivas añadidas).

El servicio público por tanto se debe, más que en otro momento de la historia, al bienestar de las personas o habitantes de los Estados parte de la Conferencia Iberoamericana.

Y en el caso bajo análisis no se puede alegar que estas cargas se trasladan al defensor público, pues la relación siempre es con el ciudadano – el señor González-. Aunque sus desaciertos en la defensa técnica, que son tema prácticamente para otro artículo, hayan tenido efectos en la tramitación, es el Registro Civil el que debía satisfacer la carga del servicio cortés, eficiente y cordial, así como el asesoramiento sobre cuál era la instancia

jurisdiccional, junto con la coordinación respectiva. No simplemente haber emitido la negativa por escrito, con indicaciones generalistas, dejando al señor González desorientado.

Para finalizar esta sección, es importante dedicar algunas líneas al remedio de otorgarle un documento de identidad temporal. Pues la Corte lo menciona de forma rápida, pero no lo desarrolla. Al revisar la LOGIDAC y su reglamento no se encuentra regulada la posibilidad de emitir un documento con estas características. Por ello, hubiese sido de mucha utilidad realizar ejercicios de justicia dialógica en las audiencias realizadas por la Corte. Al dialogar con el Registro Civil quizás se hubiesen esclarecido los cursos posibles de acción para desarrollar y fijar políticas sobre el otorgamiento de documentos sustitutivos o temporales, que permitieran a personas en situaciones similares a las del señor González ejercer su derecho a la identidad, en tanto se agota el trámite en vía jurisdiccional.

Esto en consideración a que el Registro Civil debía respetar el mandato de la LOGIDAC, pero que el caso del señor González le permitía a la Corte estudiar conjuntamente con estas medidas idóneas para llenar esta laguna. Y con ello evitar que la falta de identificación temporal se repita en futuros casos y genere vulneraciones de derechos. Este tema también debía haberse incluido en los protocolos o directrices de atención mencionados antes.

Algunas consecuencias de la sentencia y consideraciones sobre las medidas de reparación

Dentro de las consecuencias jurídicas del caso es innegable que haber dado trámite a la acción extraordinaria de protección, marca un hito en la reivindicación de la dignidad del señor González. Las entidades públicas involucradas se equivocaron y era necesario ponerlo de manifiesto. Ahora bien, al revisar el portal web de la Corte Constitucional, para el momento en que se escribe este texto, no se encuentra información sobre el seguimiento de la sentencia. En consecuencia, no se puede verificar si el accionante recibió la indemnización económica ordenada^{1*}.

1 * **Nota del Editor:** A la fecha de la edición se encuentra abierta la fase de seguimiento de la sentencia 673-17-EP/23, a la que alude la autora, y a 19 de agosto de 2024 la Defensoría del Pueblo del Ecuador remitió a la Corte Constitucional del Ecuador un informe en el que se adjunta el CUR de pagos. Véase: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2N-

En cuanto a las disculpas públicas, la Corte dispuso que, por tratarse de una persona no vidente, se las expresara de manera verbal al señor González Peralta y se le entregara un dispositivo con la grabación digital en audio del texto. También dispuso que el Registro Civil las publicara en su página web², sin embargo, dicho mensaje no es accesible a personas no videntes. De hecho, el texto se encuentra en formato imagen, por lo que no lo podría reconocer un software lector de pantalla para no videntes o personas con visión reducida.

Un tema que no se debe dejar pasar por alto es el llamado de atención que hace la Corte al defensor del señor González. Si bien su actuación es objeto de reproche por varios desaciertos desde el primer momento, como se mencionó antes, la Corte hizo bien en relevar su falta de prolijidad, rayana casi en negligencia. En la sentencia no le era posible a la Corte hacer algo más, pero sin duda, el defensor debía haber construido una mejor estrategia para el señor González y no solo depender de la vía constitucional para que él obtuviera la inscripción extraordinaria de su nacimiento. Tampoco debió actuar con tanta ligereza a la hora de desistir de la acción extraordinaria. Y por supuesto, debió haber informado a la Corte con prontitud que el señor González ya tenía su cédula de ciudadanía.

Como se advirtió antes, se echan en falta medidas de no repetición. Se debía haber ordenado al Registro Civil que capacite a su personal en derechos y que construya un protocolo o en todo caso que desarrolle una política de atención a las personas que puedan encontrarse en situaciones de subordinación, por temas como la discapacidad, la situación socioeconómica, la edad, entre otras. Esto debido a que dicha entidad ha sido condenada en otros casos por razones similares. Valga recordar la Sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/21 (Inscripción del nacimiento de hijas e hijos de adolescentes migrantes), en la que también denotó miopía a los derechos de las personas que pertenecen a grupos de personas de atención prioritaria.

Aunque la sentencia contiene 2 votos salvados de 4 jueces y juezas, no me detendré a analizarlos de forma pormenorizada, pues se han presentado en este artículo varios argumentos que a la par controvierten los argu-

hcnBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOicxMzI2NmRkNy05N2JjLTQ5MjAtOTgxZi0xODEyM-DE3MjQyZjcucGRmJ30=.

2 Se puede consultar a la fecha en: <https://www.registrocivil.gob.ec/accion-de-proteccion-no-673-17-ep23/>.

mentos que allí se esgrimen. En especial porque no desarrollan razones que tengan presente la interseccionalidad y vulnerabilidad del señor González, ni un concepto de servicio público de calidad bajo el prisma de la Carta Iberoamericana, ni el derecho a la buena Administración.

La Sentencia 673-17-EP/23 sin duda es un precedente muy valioso en cuanto reitera los tres elementos que componen el derecho a acceder a servicios públicos y privados de calidad. También se atreve a tocar por primera vez un tema sobre el que no existía jurisprudencia en el país. Las personas en situación de calle y sus derechos. Otro aspecto memorable es la acertada aplicación de no aceptar el desistimiento de una persona a través de terceras personas de *buena voluntad*. Haber hecho lo contrario hubiese sentado un mal precedente, si se me permite el juego de palabras, en cuanto a la personalidad jurídica de personas de grupos de atención prioritaria, y que enfrentan múltiples vulnerabilidades. Recordemos que el paternalismo jurídico se reserva para casos excepcionales que regula el Legislador.

Conclusiones

La Sentencia 673-17-EP/23 de la Corte Constitucional del Ecuador representa un avance significativo en la protección de los derechos de las personas en situación de calle, destacando la importancia de un enfoque en la prestación de servicios públicos que considere la interseccionalidad y la vulnerabilidad.

Luego de analizar la sentencia y los hechos a la luz de la interseccionalidad, resulta claro que aún se debe trabajar con las instituciones públicas para incluir en su quehacer diario el lenguaje de los derechos. En especial teniendo presente que los gobiernos latinoamericanos, incluido el ecuatoriano, se han comprometido a llegar a la meta de la *buena Administración Pública*, en la que las personas no son meras destinatarias del servicio, sino protagonistas y eje del actuar público.

Aunque en términos generales comparto los argumentos de la sentencia, a la hora de pensar la reparación integral, la Corte pudo haber profundizado en algunos aspectos clave. Derivados tanto de contar con el derecho a la buena Administración integrado al ordenamiento jurídico ecuatoriano, así como con la accesibilidad y la coordinación interinstitucional. La alta Corte pudo haber sido más incisiva en la reparación inmaterial. Empezando por ordenar que las disculpas públicas fuesen accesibles. Así como con una orden de no repetición, que ayudara a remover algunas de

las barreras sociales y actitudinales de las que quizás aún no es consciente el Registro Civil, ni sus funcionarios. Y, en consecuencia, dar un acceso más equitativo a los servicios públicos para personas en situaciones similares a la del señor González.

Para terminar, solo resta relevar que este caso arroja luz sobre la apremiante necesidad de que el Estado ecuatoriano y sus instituciones asuman un rol más activo en la eliminación de barreras que impiden a las personas más vulnerables ejercer plenamente sus derechos.

Referencias bibliográficas

- Cancillería de Colombia. (s. f.). *Conferencia Iberoamericana*. <https://bit.ly/3UHyZDB>
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 (2008).
- Courtis, C. (2006). El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En C. Courtis (ed.), *Observar la Ley: Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (pp. 105-156). Trotta.
- Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. <https://bit.ly/40CMqZk>
- Ecuador, Corte Constitucional. *Sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/21*.
- Ecuador, Corte Constitucional. (2023). *Sentencia 673-17-EP/23*.
- Ecuador. *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial Suplemento 31 (2017).
- Ecuador. *Ley Orgánica de Discapacidades*, Suplemento Registro Oficial N° 796 (2012).
- Ecuador. *Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles*, Registro Oficial Suplemento 684 (2016).
- López Medina, D. E. (2006). *El derecho de los jueces* (2ª ed.). Legis/Universidad de los Andes.
- ONU Asamblea General. (2007). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/61/106,
- Parra Cortés, L. V. y Caicedo Tapia, D. (2022). Análisis de sentencias sobre los derechos de la naturaleza en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador. En *La investigación científica en diversas ciencias* (pp. 33-62). Escuela Internacional de Negocios y Desarrollo Empresarial de Colombia. <https://doi.org/10.34893/O5438-7720-2889-R>
- Ramiro Avilés, M. Á. (2006). A vueltas con el paternalismo jurídico. *Derechos y Libertades*, 15, época II, 211-256.
- Rodríguez-Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Revista Misión Jurídica*, 6(6), 23-56. <https://doi.org/10.25058/1794600X.60>