

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

AREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

“EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO Y SU EJERCICIO DE COMPETENCIAS DE GESTIÓN AMBIENTAL, EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES PROPORCIONALES A LOS ESTABLECIMIENTOS DE SERVICIOS DE SALUD, PÚBLICOS O PRIVADOS QUE NO BRINDEN UN MANEJO ADECUADO DE LOS DESECHOS INFECCIOSOS”.

**TESIS PARA OPTAR
POR EL TÍTULO DE
ABOGADA.**

AUTORA:

JENNY ALEXANDRA RENGEL PARRA

DIRECTOR DE TESIS

Dr. LEANDRO PEÑA MERINO. Mg. Sc.

**LOJA-ECUADOR
2014**


CERTIFICACIÓN

Dr. Leandro Peña Merino. Mg. Sc., Docente de la Carrera de Derecho del Área Jurídica, Social y Administrativa, de la Universidad Nacional de Loja.

CERTIFICA:

Haber dirigido el trabajo de Tesis en Jurisprudencia de la señorita Jenny Alexandra Rengel Parra, titulada; **“EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO Y SU EJERCICIO DE COMPETENCIAS DE GESTIÓN AMBIENTAL, EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES PROPORCIONALES A LOS ESTABLECIMIENTOS DE SERVICIOS DE SALUD, PÚBLICOS O PRIVADOS QUE NO BRINDEN UN MANEJO ADECUADO DE LOS DESECHOS INFECCIOSOS”**, el mismo que cumple los requisitos de forma y fondo que exige el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, por lo que autorizo a la autora la presentación de la Tesis ante la autoridad académica correspondiente.

Loja, Abril de 2014


Dr. Leandro Peña Merino. Mg. Sc.
DIRECTOR DE TESIS

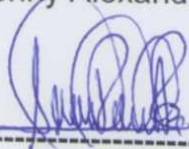
AUTORÍA

Yo, Jenny Alexandra Rengel Parra declaro ser autora del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional-Biblioteca Virtual.

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra

Firma: _____



Cédula: 190065014-2

Fecha: Loja, Abril de 2014

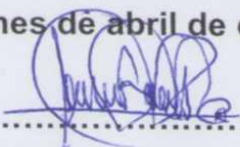
**CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DE LA AUTORA,
PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y
PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.**

Yo, Jenny Alexandra Rengel Parra, **declaro ser autora de la tesis titulada:** "El Gobierno Autónomo Descentralizado y su Ejercicio de Competencias de Gestión Ambiental, en la Aplicación de Sanciones Proporzionales a los Establecimientos de Servicios de Salud, Públicos o Privados que no Brinden un Manejo Adecuado de los Desechos Infecciosos", **como requisito para optar al grado de Abogada; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional:**

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 14 días del mes de abril de dos mil catorce, firma la autora.

Firma: 

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra

Cédula: 190065014-2

Dirección: Época. Av. De los Paltas y Francia.

Correo Electrónico: alexitarengel@hotmail.com

Teléfono: 2107234

Celular: 0979145764

DATOS COMPLEMENTARIOS.

Director de Tesis: Dr. Leandro Peña Merino. Mg. Sc.

Tribunal de Grado: Dr. Migiel Brito Mg. Sc.

Dr. Fernando Soto Mg. Sc.

Dr. Freddy Yamunaque Mg. Sc.

DEDICATORÍA.

Esta Tesis de Grado la dedico a mi familia, quienes fueron la fuente de apoyo rotundo para desarrollarla a plenitud, la cual me servirá para culminar mis estudios superiores, ascendiendo un paso más en esta escala de la vida, donde siempre estarán presentes los valores que mis padres me supieron inculcar, el de valentía, honradez, trabajo, y decisión. Mi tesis para todos ellos.

La Autora

AGRADECIMIENTO.

Mi profundo agradecimiento a la Universidad Nacional de Loja, Institución de Educación Superior que me acogió en sus aulas y me formando profesionalmente, de manera especial al Dr. Leandro Peña Merino. Mg. Sc, Director de Tesis, quien ha sabido asesorarme oportunamente durante la realización del presente trabajo de investigación jurídica. Así mismo mi agradecimiento a quienes me colaboraron con sus valiosos conocimientos en la realización de las encuestas y entrevistas.

La Autora

TABLA DE CONTENIDOS.

Portada

Certificación

Autoría

Carta de Autorización

Dedicatoria

Agradecimiento

Tabla de Contenidos

1. TÍTULO

2. RESUMEN

ABSTRACT

3. INTRODUCCIÓN.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.3. MARCO JURÍDICO

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. Materiales

5.2. Métodos

5.3. Procedimientos y Técnicas

6. RESULTADOS

6.1. Resultados de las Encuestas

6.2. Resultados de las Entrevistas

6.3. Estudio de Casos

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de Objetivos

7.2. Fundamentación Jurídica de la Propuesta

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

9.1. Propuesta de Reforma Legal

10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS

ÍNDICE

1. TÍTULO:

“EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO Y SU EJERCICIO DE COMPETENCIAS DE GESTIÓN AMBIENTAL, EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES PROPORCIONALES A LOS ESTABLECIMIENTOS DE SERVICIOS DE SALUD, PÚBLICOS O PRIVADOS QUE NO BRINDEN UN MANEJO ADECUADO DE LOS DESECHOS INFECCIOSOS”.

2. RESUMEN.

El problema planteado en este trabajo de tesis jurídica lleva por título: **“El Gobierno Autónomo Descentralizado y su Ejercicio de Competencias de Gestión Ambiental, en la Aplicación de Sanciones Proporcionales a los Establecimientos de Servicios de Salud, Públicos o Privados que no Brinden un Manejo Adecuado de los Desechos Infecciosos”**, se direcciona en la norma Constitucional que manda que se logre vivir en un ambiente sano, sin contaminación al medio ambiente que afecte a la salud de las personas, en estos casos, se observa a diario en basurales o contenedores de basura, los desechos infecciosos que corresponden a los establecimientos de salud públicos o privados, sin existir una ordenanza municipal que obligue el depósito en un solo sector de responsabilidad vigilado, limitado a que las personas tomen contactos con estos desechos; así como su destrucción no afecte al medio ambiente. Si bien, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el Art. 55 establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio otras que determine la Ley, en el literal d), faculta prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental, dichas competencias son cumplidas en la

actualidad por empresas de salud pública y privadas, lo cual vulnera el derecho a vivir en un ambiente sano libre de contaminación.

El trabajo teórico y de campo de la presente tesis me ha permitido obtener criterios, con fundamentos claros y precisos, de bibliografía muy reconocida, que aportaron a la verificación de objetivos, y contrastación de las hipótesis planteadas, permitiendo apoyar los cambios al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

El contenido de esta tesis es un esfuerzo intelectual en el ámbito científico y metodológico, que aborda teórica y empíricamente, la limitación al derecho fundamental de vivir en un ambiente sano libre de contaminación. Dichas limitaciones a la libertad individual inobservan los derechos y garantías constitucionales al derecho a vivir en un ambiente sano libre de contaminación.

ABSTRACT.

The problem outlined in this work of artificial thesis takes for title: "The Decentralized Autonomous Government and their Exercise of Competitions of Environmental Administration, in the Application of Proportional Sanctions to the Establishments of Services of Health, Publics or Private that don't Offer an Appropriate Handling of the Infectious Waste", it is addressed in the Constitutional norm that sends that it is possible to live in a healthy atmosphere, without contamination to the environment that affects to the health of people, in these cases, it is observed to newspaper in landfills or containers of garbage, the infectious waste that correspond to the public or private establishments of health, without a municipal ordinance that forces the deposit in a single watched over sector of responsibility, existing limited to that people take contacts with these waste; as well as their destruction doesn't affect to the environment. Although, the Organic Code of Territorial Organization,

Autonomy and Decentralization in the Art. 55 establish that the municipal decentralized autonomous governments will have the following exclusive competitions without damage others that it determines the Law, in the literal d), he/she authorizes to lend the public services of drinkable water, sewer system, purification of residual waters, handling of solid waste, activities of reparation environmental, this competitions are completed at

the present time by public and private companies of health, that which harms the right to live in an it sets healthy free of contamination.

The theoretical work and of field of the present thesis it has allowed me to obtain approaches, with clear and precise foundations, of very grateful bibliography that you/they contributed to the verification of objectives, and contrastación of the outlined hypotheses, allowing to support the changes to the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization.

The content of this thesis is an intellectual effort in the scientific and methodological environment that approaches theoretical and empirically, the limitation to the fundamental right of living in a healthy atmosphere free of contamination. This limitations to the freedom individual inobservan the rights and constitutional guarantees to the right to live in a healthy atmosphere free of contamianción.

3. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo investigativo titulado **“El Gobierno Autónomo Descentralizado y su Ejercicio de Competencias de Gestión Ambiental, en la Aplicación de Sanciones Proporzionales a los Establecimientos de Servicios de Salud, Públicos o Privados que no Brinden un Manejo Adecuado de los Desechos Infecciosos”**, es un problema que se encuentra encaminado en la realización del proceso dialéctico del derecho ambiental, enmarcado dentro de los principios de los derechos de las personas a la naturaleza, a vivir en un ambiente sano libre de cualquier contaminación, manejo adecuado de desechos infecciosos, en donde se garantice uno de los bienes más preciados que tiene el hombre como lo es la salud y la vida.

Si bien la Constitución de la República del Ecuador en el Art. 14 establece el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*”, velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza. El Estado a través de la Constitución establece en el Art. 32 el derecho a la salud, garantizado por el Estado y cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

En la Constitución en el Art. 83, numeral 6 establece respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible. Toda persona, en forma individual o colectiva, tiene derecho al uso y goce sostenible de los recursos naturales, habitar en un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo y preservación de las distintas formas de vida, del paisaje y la naturaleza.

En el Art. 264 de la Constitución de la República del Ecuador señala que los Municipios tienen como competencias exclusivas en el numeral 4.- Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el Art. 136 establece de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional de conformidad con lo dispuesto en la ley.

El Art. 396 del Código en estudio hace referencia al principio de proporcionalidad y dispone en la normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Al analizar el Art. 2 de la Ley de Gestión Ambiental encontramos los principios de la gestión ambiental como son de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables y respecto a las culturas y prácticas tradicionales.

En la Ley Orgánica de Salud del Ecuador, determina los desechos comunes, infecciosos, especiales y de las radiaciones ionizantes y no ionizantes. El Art. 97 establece; la autoridad sanitaria nacional dictará las normas para el manejo de todo tipo de desechos y residuos que afecten la salud humana; normas que serán de cumplimiento obligatorio para las personas naturales y jurídicas. El Art. 98 de la Ley de Salud señala; la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con las entidades públicas o privadas, promoverá programas y campañas de información y educación para el manejo de desechos y residuos.

El Art. 99 de la Ley citada dispone; la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con los municipios del país, emitirá los reglamentos, normas y procedimientos técnicos de cumplimiento obligatorio para el manejo adecuado de los desechos infecciosos que generen los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, ambulatorio o de internación, veterinaria y estética. Más adelante en el Art. 100 encontramos; la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de desechos es responsabilidad de los municipios que la realizarán de acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas que se dicten para el efecto, con observancia de las normas de bioseguridad y control determinadas por la autoridad sanitaria nacional.

La estructura del informe final contiene: La revisión de Literatura que comprende: Marco Conceptual, integrado por; derecho ambiental, el reciclaje de desechos hospitalarios, , el derecho a vivir en un ambiente sano libre de contaminación, la gestión ambiental, Gobiernos autónomos descentralizados, el ejercicio de competencia del gobierno autónomo descentralizado, la sanción, la proporcionalidad. Marco Doctrinario compuesto por las temáticas que versan sobre; la fuerza obligatoria de la ordenanza de gobiernos autónomos descentralizados, los residuos hospitalarios representan un riesgo para la salud de las personas; basura hospitalaria a control en Ecuador, desechos hospitalarios son un arma mortal en Ecuador. Marco Jurídico con normas Constitucionales,

Ambientales, Penales y de salud; que engloban el tema en sí, con bibliografía de libros, opinión de tratadistas y leyes sobre las cuales me fundamento.

En segundo lugar los Materiales y Métodos, que sirven como apoyo en la investigación de campo dado a través de las encuestas y entrevistas aplicadas a diferentes personas entre estos Profesionales del Derecho y Funcionarios del Medio Ambiente. También apliqué los procedimientos de observación, análisis y síntesis los que requería la investigación jurídica propuesta, auxiliada de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico o documental. En la investigación de campo consulte la opinión de las personas conocedoras de la problemática, mediante el planteo de treinta encuestas y cinco entrevistas; en ambas técnicas planteé cuestionarios derivados de la hipótesis.

A continuación se realiza la Discusión de resultados logrado con el acopio teórico y la investigación de campo, verificando el objetivo general y los objetivos específicos que me propuse al momento de especificar la investigación; así mismo pude contrastar la hipótesis en base a las respuestas dadas por los encuestados y con el criterio de expertos que fueron entrevistados alrededor del problema.

Finalmente se cumplió el trabajo de síntesis que me ha permitido la recreación del conocimiento formulando importantes y significativas deducciones y sugerencias dentro de los contenidos de Conclusiones y Recomendaciones, para luego formular una propuesta jurídica de posibles soluciones del problema al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

4. REVISIÓN DE LITERATURA.

4.1. MARCO CONCEPTUAL.

4.1.1. Derecho Ambiental.

Para la Dra. María Laura Valetta, citada por German Mancheno en su obra *Practica del derecho Ambiental en el Ecuador* señala; “Derecho ambiental, nueva disciplina jurídica surgida en 1920 existen tres principios centrales el de prevención, el de cooperación y el contaminador pagador. El principio de prevención referido a la limitación del margen del peligro, es decir, el riesgo residual para la población en total y en ambiente debe limitarse a su mínimo. El principio de cooperación, es un principio de procedimiento jurídico que se refiere a la realización de decisiones estatales respecto a medidas para la protección del medio ambiente. Por último el principio contaminador pagador. Concierno a la repartición material para medidas de protección o restablecimiento del medio ambiente”¹.

Para Guillermo Cano el derecho ambiental; “Es una novísima rama de la ciencia jurídica cuyo origen está en la Conferencia de Estocolmo. Como disciplina científica nació el momento en que se comprendió que el entorno era un conjunto”².

¹ VALETTA, María Laura. Citada por MANCHENO SALAZAR, German. “Práctica del Derecho Ambiental en el Ecuador”. Quito –Ecuador. 2005. Pág. 4.

² CANO, Guillermo. Citado por MANCHENO SALAZAR, German. “Práctica del Derecho Ambiental en el Ecuador”. Quito –Ecuador. 2005. Pág. 4

Valenzuela Fuenzalida, “En el sentido estricto el Derecho Ambiental. Es el complejo identificable de elementos teóricos y prácticos de orden doctrinal, legal y jurisprudencial desarrollados en torno a la globalidad de los fenómenos de creación, interpretación y aplicación de la Legislación Ambiental”³.

El derecho ambiental se inserta dentro de los llamados “derechos colectivos” o “derechos difusos”, y se relaciona con el auge universal de la ecología. De entender el eco-sistema y al ser humano como un todo Inter-relacionado, en el que la modificación inconsulta de un aspecto origina profundos cambios en el resto de los integrantes del mismo que puede producir consecuencias imprevisibles si no se adoptan las medidas necesarias para mantener el equilibrio entre sus factores.

“El Derecho Ambiental es el compendio de normas jurídicas que regulan y tutelan el conjunto de elementos naturales o artificiales que condicionan la vida del hombre”⁴. El Derecho Ambiental, según Sarmiento es: “La rama de la Jurisprudencia que se encarga del estudio de los asuntos legales relativos a la administración y el diseño de la legislación ambiental”⁵. El Derecho Ambiental es el conjunto de normas que originan en una sociedad organizada las relaciones del ser humano con el entorno, para procurar la utilización racional, técnica y la conservación de los

³ VALENZUELA, Fuenzalida. Citado por MANCHENO SALAZAR, German. “Práctica del Derecho Ambiental en el Ecuador”. Quito –Ecuador. 2005. Pág. 4

⁴ TORRES ESPINOZA Wilson, “Notas De Derecho Ambiental O Ecológico”, Edición. Quito. 2005, Pág. 13

⁵ SARMIENTO Fausto, Diccionario De Ecología, Pág. 67.

recursos naturales, para ordenar las conductas que sobre él incidan, en base a su manejo más adecuado.

“La protección del medio ambiente, debe inspirarse y realizarse con la medida y la prudencia que postulan las primeras palabras del (Art. 23): el Estado actúa buscando siempre El pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona. Este respeto a la naturaleza del hombre, cumbre de toda la naturaleza creada, debe ser el principio inspirador de toda norma ecológica. Si la naturaleza de los animales, las plantas y los mismos minerales debe ser respetada, con mucha mayor razón, debe protegerse y respetarse la naturaleza del único ser con inteligencia y voluntad, con alma inmortal y destino trascendente: el hombre”⁶. Según este autor la naturaleza es el principal ser que debe estar protegido y respetado por todos los seres humanos, es así, que la actual Constitución ha incorporado a la **PACHAMAMA** en un capítulo independiente, como un elemento material o un bien de interés general o público, susceptible de explotación, que merece la protección legal y administrativa, por el propio interés del hombre para su mejor rendimiento y conservación.

4.1.2. El reciclaje de Desechos Hospitalarios.

Los Desechos Hospitalarios; “Son el conjunto de residuos que genera un hospital durante la realización de sus actividades y que de acuerdo con

⁶ LARREA HOLGUÍN Juan, “Derecho Constitucional”. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito - Ecuador. 2001. Pág. 302.

su origen dentro del establecimiento asistencial, son más o menos contaminantes. Los desechos hospitalarios considerados por el convenio de Brasileria los ha clasificado por ser residuos peligrosos en las corrientes: Y1 y Y3. Son Y1: desechos clínicos resultantes de la atención médica prestada en hospitales, centros médicos y clínicas. Son Y3: desechos de medicamentos y productos farmacéuticos”⁷.

Los desechos hospitalarios dentro de su clasificación están considerado como desechos peligrosos, son nocivos para el medio ambiente y la salud de las personas, por lo tanto se recomienda un tratamiento especial para manejarlos y con esto se previene las infecciones, contagios por contaminación microbiana intrahospitalarias y al exterior de los hospitales, que por sus características físicas o químicas están regulados por el Reglamento para el Manejo de Desechos Hospitalarios del Ecuador.

Residuos Patológicos.- “Bajo esta denominación se incluyen a los tejidos biológicos, órganos miembros amputados u otras partes del cuerpo y fluidos corporales que hayan sido removidos durante cirugías, biopsias, o autopsias. Se requiere de un manipuleo especial para los residuos patológicos por dos razones: la posibilidad de una infección desconocida

⁷ CUEVA, Alfredo y POZO Cecilia, Manejo integral de Desechos Peligrosos Hospitalario en el Ecuador, Febrero 2008, Pág. 5.

en el paciente o en el cadáver y por otra parte por consideraciones estéticas”⁸.

Es una denominación científica que está clasificada dentro de los residuos hospitalarios separados de los desechos comunes y desechos peligrosos que generan los establecimientos de atención médica.

4.1.3. El derecho a Vivir en un Ambiente Sano Libre de Contaminación.

“En el contexto ecuatoriano el derecho a vivir en un ambiente sano es extremadamente crítico, pues, muy a pesar de los esfuerzos realizados por las organizaciones no gubernamentales y de alguna manera por el Estado, este objetivo no se cumple a cabalidad”¹⁰. En síntesis, la máxima expresión normativa, es la Ley del Medio Ambiente, garantizadora simbólica de la calidad de vida, con la paradoja que el mismo Estado se convierte en juez y parte.

El autor Ramón Eduardo Burneo, en su obra de Derecho Constitucional Ecuatoriano Evolución y Actualidad; respecto del Art. 74 (83 # 6) de la Constitución señala: “Las personas comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las

⁸ CAMAL TORRES Ilse Adelina, y otros, “Investigación Manejo de Desechos Infectocontagiosos”, Modulo de Laboratorio, grupo 1321, 29 de enero de 2006, México, Pág. 14.

¹⁰ ARROYO BELTRÁN, Lenin Teobaldo. “Las Garantías Individuales y el rol de protección Constitucional”, Primera Edición. Manta – Ecuador. 2002, Pág. 48.

riquezas naturales que les permitan el buen vivir”, esta es una disposición propositiva que abre el camino para que las personas y la sociedad en general, puedan beneficiarse, por los cauces legales, del ambiente sano y de la pródiga naturaleza. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado. Esta norma deja en claro, que si por una parte se debe proteger la naturaleza, su genética y su ecología y el ambiente, por otra están las necesidades de los individuos y colectividades que viven en esas regiones, de aprovechar las riquezas de la tierra, sus mares y el espacio aéreo, necesidades que priman y cuya satisfacción debe atenderse, conciliándola con los requerimientos de protección. Desde luego, se ha de procurar no alterar el equilibrio que debe existir entre ambos factores que intervienen en la relación de la vida humana con la naturaleza”¹¹.

El derecho al buen vivir; “El buen vivir surge en la nueva Constitución, no sólo como un nuevo orden o límite al desarrollo, sino además, con una reivindicación social de parte de grupos socialmente postergados que revalorizando sus raíces ancestrales, pretenden aportar directrices nuevas a los enfoques occidentales tradicionales”¹². El buen vivir o *sumak kawsay* es uno de los ejes del pensamiento del gobierno actual y su

¹¹ BURNEO, Ramón Eduardo. “Derecho Constitucional Ecuatoriano Evolución y Actualidad”. Volumen III. Quito – Ecuador. 2010, Pág. 193.

¹² ALBAN, María Amparo. “El Tema Ambiental en el Nuevo Derecho Constitucional Ecuatoriano”. En Constitución Ciudadana. Pág. 157.

movimiento político, es el término más reiterado en la Constitución. El buen vivir tiene equivalencia al bien común que significa la felicidad. “El bien común, básicamente es la felicidad relativa que trae al hombre la convivencia colectiva con aplicación de la justicia social y el respeto a los derechos fundamentales de los demás, o también, desde otro punto de vista, es el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a los habitantes de un país, el logro más pleno y más fácil de su propia perfección y fines”¹³.

En sí, podemos destacar que el bien común tiene una acepción incorporada en el léxico jurídico desde muy antiguo, en cambio el buen vivir es un concepto que la Asamblea Constituyente enarboló como estandarte en su lucha por la conquista de avances sociales.

El derecho al ambiente en los Derechos Humanos, según la tratadista Ana Lucía Calderón, señala: “La tercera generación aparece con la creación de la Organización de la Naciones Unidas y el desarrollo de la comunidad internacional. Surgen los llamados derechos de solidaridad: derecho a la paz, derecho al desarrollo, derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, derecho a disfrutar del patrimonio común de la humanidad, derecho a la calidad de vida, la libertad informática, las garantías frente a la manipulación genética, el derecho a morir con

¹³ BURNEO, Ramón Eduardo. Ob. Cit. Pág. 76.

dignidad, entre otros. Son derechos que comprenden simultáneamente derechos individuales y colectivos cuyos titulares son la persona humana y la colectividad. Los derechos de solidaridad se entrelazan tanto con los derechos civiles y políticos, y como con los económicos, sociales y culturales”¹⁴. Por otra parte el autor Fernando Gutiérrez al hablar del derecho al medio ambiente; “La Cuarta Generación de Derecho: La Paz, La Justicia, El Medio Ambiente Sano. Algunos ensayistas no hablan actualmente una última generación de derechos, cuyo titular son los pueblos y la humanidad como conjunto, en medio de la globalización: Derechos como la paz y la cooperación entre las naciones que conllevan al destierro de la agresión, el armamentismo y la intervención en los asuntos internos; el de unas relaciones justas y equitativas que presuponen no solo la igualdad formal de los Estados, sino además los esfuerzos conjuntos para erradicar el analfabetismo, el desempleo, la pobreza y la opresión; y, el derecho a un medio ambiente sano que garantice el desarrollo sustentable y salvaguarde los recursos y condiciones para las futuras generaciones”¹⁵.

Por lo que puedo indicar la protección del medio ambiente ha surgido desde el desarrollo industrial, el capitalismo, y que ha sido incorporado en otras Constituciones desde el siglo anterior, sin embargo en Ecuador, a partir del

¹⁴ CALDERON SUMARRIVA, Ana Cecilia. “El ABC del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Editorial San Marcos Ediciones. Tercera Edición. Lima – Perú. 2010, Pág. 27.

¹⁵ GUTIERREZ VERA, Fernando. “Manual de Aplicación de Normas Internacionales de Derechos Humanos en el Ámbito Jurídico Ecuatoriano”. Primera Edición. Guayaquil – Ecuador. 2002. Pág. 157.

año de 1978 se consagra la protección al ambiente, para vivir libre de contaminación; pero su surgimiento se debe a la cuarta generación de los derechos humanos según los estudios del derecho ecuatoriano, pero debo dejar en claro que todos los derechos humanos tiene igual importancia frente a su vulneración; y no se debe considera su importancia por la ubicación de surgimiento en cada generación. Debemos tener presente que los derechos humanos surgen de acuerdo al avance de la Sociedad, y la ciencia y tecnología, descubrimientos científicos, entre otros.

4.1.4. La Gestión Ambiental.

El alcance de una mejor calidad de vida incide directamente en los dos elementos básicos implicados en los problemas ambientales: los elementos activos, que son las actividades que promueve el hombre para su desarrollo, y son la causa de los conflictos ambientales por una parte; y el pasivo, que corresponde a los factores ambientales y sus relaciones y flujos mutuos que se obtiene por sus efectos.

La Gestión Ambiental es “Conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida”¹⁶. Es el conjunto de acciones ejecutadas por el Estado y la Sociedad

¹⁶ POLO, Gober, Diccionario de Terminología Ambiental, Pág. 26.

Civil con el objeto de lograr un manejo racional del ambiente. La gestión ambiental comprende aquellas acciones encaminadas a preservar el medio ambiente de la acción del ser humano, que tiende a sobreexplotar y a degradar su entorno natural. La gestión ambiental implica la práctica total de las actividades humanas, ya que transcurren o afectan al medio en mayor o menor grado, y está subordinada a una ordenación previa del territorio y de los usos del mismo.

“Conjunto de acciones que permitan lograr la máxima racionalidad en el proceso de toma de decisión relativa a la conservación, defensa, protección y mejora del ambiente, mediante una coordinada información interdisciplinaria y la participación ciudadana”¹⁷.

“Conjunto de instrumentos, normas, procesos, controles, etc. que procuran la defensa, conservación y mejoramiento de la calidad ambiental, y el usufructo de los bienes y servicios ambientales, sin desmedro de su potencial como legado intergeneracional”¹⁸.

La gestión ambiental debe entenderse entonces, como la conducción del sistema ambiental incluyendo sus dos sistemas a través del comportamiento de los elementos básicos involucrados en ella.

¹⁷ BOLCA, Estevan 1994. Citado por SARANDON, R.; GAVIÑO NOVILLO, J. M. “La naturaleza multivariable del ambiente”. Documentos AMBIENTE. Serie Desarrollo Sustentable. N° 2. La Plata. Argentina. 1995.

¹⁸ CASTILLO, Buros. 1996. Citado por SARANDON, R.; GAVIÑO NOVILLO, J. M. “La naturaleza multivariable del ambiente”. Documentos AMBIENTE. Serie Desarrollo Sustentable. N° 2. La Plata. Argentina. 1995.

La gestión ambiental plantea un problema conceptual que surge del cambio del paradigma determinista, basado en la simplicidad, uniformidad, independencia, estabilidad, control; por el paradigma de la incertidumbre, más complejo que se caracteriza por la complejidad, diversidad, interdependencia, dinamismo y riesgo.

Este cambio plantea una situación más difícil que se caracteriza por la aceptación de la existencia de intereses en conflicto que requieren concertación, y la necesidad de tomar decisiones de bajo riesgo, que conduce a una necesidad de adecuar los enfoques en base a la progresividad y flexibilidad de las decisiones. Para ello existen ciertos principios que vienen siendo aceptados por la sociedad en su conjunto.

La gestión ambiental y su noción, no se reduce exclusivamente a la conservación de la naturaleza, a la solución de la problemática ambiental causada por la contaminación del aire, el agua o el suelo. Este concepto es mucho más amplio y profundo, ya que implica el manejo regional del ambiente, de los recursos naturales y de los problemas que los impactan; también implica la participación concertada y articulada de todos los sectores de la sociedad en torno a un propósito común que es, en las circunstancias y condiciones actuales, lograr el desarrollo sustentable, concepto éste que ha surgido del cuestionamiento acerca del rumbo y dinámica que ha adquirido el desarrollo humano para su bienestar.

La gestión ambiental, descrita como la acción de administrar el ambiente, constituye el instrumento que permite definir y aplicar la normatividad ambiental y ecológica a que deben sujetarse las actividades humanas; delinear y dictar las políticas y estrategias ambientales y ecológicas; planear, programar, presupuestar y ejecutar obras y acciones para preservar el ambiente, concertar y coordinar la participación integrada de los tres niveles de gobierno y de los diferentes sectores de la sociedad; llegando así a medir y evaluar los logros alcanzados, y ajustar los planes y programas emprendidos.

4.1.5. Gobierno Autónomos Descentralizados.

Para el Dr. Herman Jaramillo Ordóñez los Gobiernos Autónomos Descentralizados: “Son entidades del sector público como los Consejos Provinciales y los Concejos Cantonales que gozan de autonomía propia, patrimonio económico y de capacidad jurídica para obrar y realizar actos reglados y discrecionales que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines en la forma y condiciones que determine la Constitución y las leyes, con facultades legislativas para dictar ordenanzas, para gobernar, ejercer y hacer cumplir sus órdenes”¹⁹.

Los gobiernos provinciales y cantonales gozan de plena autonomía y en uso de sus facultades legislativas podrán dictar ordenanzas, crear,

¹⁹ JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, Manual de Derecho Administrativo, Facultad de Jurisprudencia, Loja-Ecuador 3ª Edición 1992, Pág. 73

modificar y suprimir tasas, contribuciones especiales y de mejoras, teniendo presente a la administración pública seccional, su campo de acción es amplio donde se producen o se originan los diferentes hechos, actos de carácter administrativo, es así que he tomado como referencia a la Constitución vigente.

Es preciso determinar el ámbito de acción de cada uno de estos entes seccionales representados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en tanto les corresponde a las diferentes autoridades la atribución y gestión de recursos económicos en beneficio de las diferentes regiones, provincias, cantones, Juntas Parroquiales, distritos y pueblos indígenas de todo el país, en torno a ello es muy conveniente hablar de la Centralización.

Centralización.- Roberto Dromi define a la centralización administrativa como: “Reunir varias materias en un centro común, e implica dependencia de un poder central. Los órganos que integran la administración guardan una relación piramidal: convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema.

Los órganos no están dotados de personalidad jurídica propia e independiente de la personalidad jurídica estatal. Por el contrario, esos órganos se agrupan se enlazan y unifican para la acción en situación de

dependencia y subordinación, manteniendo entre si una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directivas que imparte el órgano superior, generalmente el feje de Estado”²⁰.

De esta transcripción respecto de la centralización administrativa, puedo decir que es la concentración del poder de decisiones de los órganos del Estado y de sus instituciones, la cual se caracteriza por las atribuciones que la misma Constitución le manda al presidente de la República, y a los de turno y específicamente al ministro de Finanzas y de Economía, quienes mandan desde la Capital, donde se concentra el poder.

Concentración.- Por su parte, Bolívar Castillo en su libro Ecuador = Equidad, manifiesta que la concentración: “Es una consecuencia de la concentración del poder, que sobre nuestra economía tienen otros centros de poder entre el desarrollo alcanzado por Guayas y Pichincha frente al resto del país, asignaciones de recursos para estas dos provincias, justificadas por la aglomeración poblacional y desde la década del ochenta el crédito público y privado llego en un 81% fue dirigido a Guayas y Pichincha, incluyendo el IESS se observa la discriminación para el resto de provincias alejadas del centro, en la década de 80 y 90 fue del 80% de

²⁰ DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, 9ª Edición Actualizada, Editorial de Ciencia y Cultura Buenos Aires –Argentina,2001, Pág. 590,591

los créditos hipotecarios fueron para Quito y Guayaquil y el 9% para el resto de provincias.

Los créditos de la banca estatal, presupuesto del estado, fondos petroleros de emergencias entre otros, créditos otorgados por el Banco del Estado y más en los municipios de Guayaquil y Quito sus respectivos Consejos Provinciales, obtienen directamente créditos internacionales, y cuyo pago lo hace el Estado Ecuatoriano.

En el caso de la Cooperación exterior, en el ámbito nacional gasta la mayor parte de sus recursos únicamente en consultoría, estudios y publicidad, en Guayaquil, Quito y Cuenca. Respecto al gasto público del presupuesto del Gobierno Central y de entidades descentralizadas en 2007 la información no es transparente, a pesar de que la Constitución manda a transparentar la información. El Estado y los gobiernos tienen poco interés por razones obvias”²¹.

Esta definición, de la concentración administrativa, considero que es acertada comprende varios aspectos importantes que caracteriza a la concentración siendo evidente la diferencia de los recursos económicos asignados a Pichincha y Guayas bajo el argumento de la población que habitan en estas dos ciudades y concentran la mayor cantidad del

²¹ CASTILLO José Bolívar, Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional, La Regionalización Horizontal, Ecuador = Equidad, Cuarta Edición, 2008, Loja- Ecuador. Pág. 43,44,45

presupuesto del Estado, con la ayuda de sus representantes Asambleístas, sin dejar a un lado a Cuenca, que es bastante lista en reclamar sus recursos económicos, para adelanto de su habitantes.

Descentralización.- El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en el Art. 105 queda así: “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”²². Esta ley trata de que la administración sea compatible en cada órgano para la mejor realización de las competencias de acuerdo a la ubicación geográfica, contando con los recursos humanos y económicos a las diferentes instituciones mediante la transferencia de recursos económicos para evitar el retardo de trámites y otros inconvenientes.

La Autonomía.- según José Bolívar Castillo respecto de la autonomía manifiesta que: “Es una condición o atribución jurídica, aplicable a las instancias gubernamentales que cuentan con los recursos y poder político para ejercerla; mientras la descentralización, es una nueva repartición territorial del poder, permite esta facultad jurídica, la autonomía, sea ejercida por los gobiernos seccionales autónomos, en virtud de que

²² CÓDIGO ÓRGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL AUTONOMIAS Y DESCENTRALIZACION, Corporación de Estudios y Publicaciones, Edición I Quito- Ecuador, 2010, Pág. 50.

redistribuyen los recursos y el poder político las competencias descentralizadas o desconcentradas. No hay por tanto “autonomía” de gobiernos seccionales sin descentralización del poder y la economía. El concepto de autonomía sobre la estructura de concentración espacial metropolitana, significa desarticular el país, concentrar más lo que ya se ha concentrado por siglos y marginar más al resto de comunidades nacionales.

No es la descentralización una alternativa a las autonomías ni la descentralización es un proceso de equidad es decir de redistribución, que hace posible la autonomía, quienes se apresuraron en proclamar “LAS AUTONOMÍAS” como antídoto bajo el esquema de AUTONOMÍAS PROVINCIALES declaradas mediante consulta popular proclamada por los mismos círculos que quisieron darle al salvataje bancario un carácter de reivindicación de la costa hacia la sierra, busco asentar la bondad propuesta en la experiencia de las autonomías Españolas y del desarrollo obtenido por aquel país”²³.

En efecto de lo transcrito opino que la autonomía se la logrará cuando en verdad haya una buena voluntad del poder central para designar los recurso económicos y no solo eso, sino que debe haber un cambio técnico, político y jurídico en que los gobiernos autónomos

²³ CASTILLO José Bolívar, Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional, La Regionalización Horizontal, Ecuador = Equidad, Cuarta Edición, 2008, Loja – Ecuador, Pág. 96

descentralizados, tengan sus propios recursos como en el país de España que si saben repartir de forma equitativa sus recursos económicos, a favor de sus ciudadanos, dándoles la oportunidad, en casos de contratación pública, concesiones de obras, bienes y servicios entre otros.

4.1.6. El Ejercicio de Competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado.

Competencia; “Es la facultad que la ley concede a un órgano de la administración pública para que el funcionario competente obre dentro de la esfera de sus atribuciones. La competencia se encuentra distribuida en razón de la materia, del grado, del territorio y del tiempo. En razón de la materia, la competencia es la tarea que legítimamente ejerce un órgano de la administración. En razón del grado, es la posición que ocupa el órgano dentro de la escala jerárquica. En razón del territorio, es el espacio físico en donde se ejerce una función. Y por razón del tiempo, es la fecha, el plazo o el término dentro del cual se puede ejercer las atribuciones”²⁴.

Los principios básicos que rigen la competencia son: a) la competencia no puede existir sin una norma jurídica que la regule; b) la competencia es indelegable, es decir, no se puede extender a otras personas; y, c) la competencia les corresponde especialmente a los órganos de la

²⁴ JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, Dr., “Manual de Derecho Administrativo”. Universidad Nacional de Loja. 5ta Edición. Año 2005. Pág. 280-281

administración pública y no a las personas naturales o particulares. El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva define a la competencia como “un conjunto de funciones cuya titularidad otorga el ordenamiento jurídico a un órgano administrativo”. La falta de competencia acarrea la nulidad del acto jurídico.

“La competencia en derecho administrativo, es un concepto que se refiere a la titularidad de una determinada potestad que sobre una materia posee un órgano administrativo. Puede decirse que la competencia la constituye el conjunto de atribuciones, funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano administrativo”²⁵.

En sí la competencia puede definirse como la titularidad sobre una serie de potestades públicas respecto de ciertas materias, servicios o fines públicos determinados. Es decir, la capacidad que corresponde a cada órgano de un ente público para decidir o actuar en relación a una serie de materias que le son atribuidas para su gestión.

En sí, tanto los Gobiernos Regionales, como los Locales ejercen competencias compartidas en materia de evaluación y regulación de actividades económicas y productivas dentro de su ámbito jurisdiccional y en la medida que haya operado una transferencia efectiva de competencias, recursos y capacidades, también ejercen competencias

²⁵ MAYORGA FLORES, Ivette. “Derecho Administrativo. La administración pública” / 14-02-09

específicas para controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental así como sobre el uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción.

4.1.7. La Sanción.

La potestad punitiva o *ius puniendi* es la facultad que corresponde a un determinado sujeto, en la actualidad del Estado, de imponer penas o medidas de seguridad ante la comisión de delitos. En este concepto hay que destacar dos cuestiones esenciales: la justificación y la fundamentación del *ius puniendi* es decir la potestad punitiva y sus límites.

En primer lugar, se denomina sanción a la consecuencia o efecto de una conducta que constituye a la infracción de una norma jurídica. Dependiendo del tipo de norma incumplida o violada, puede haber sanciones ya sea, penales, sanciones civiles y sanciones administrativas.

Sin embargo, habitualmente la referencia a una sanción se hace como sinónimo de pena pecuniaria, es decir, una multa o, al menos, para penas leves (por ejemplo, prohibiciones para ejercer cargos públicos). Por el mismo motivo, comúnmente se suele relacionar la expresión sanción con la Administración pública (sanciones administrativas) y el término pena se deja para el ámbito del Derecho penal.

En segundo lugar, se llama sanción al acto formal mediante el cual el jefe de Estado da su conformidad a un proyecto de ley o estatuto

El tratadista Guillermo Cabanellas define la palabra pena como sanción previamente fijada por la ley, para quien comete un delito o falta. “El término pena deriva del término en latín poena, derivado a su vez del griego poine o penan, donde significa, dolor trabajo, fatiga y sufrimiento y posee una connotación de dolor causado por un castigo”²⁶.

En las consideraciones jurídico-penal, según las distintas escuelas y aun autores; como una noción unificadora casi no subsistente otra idea que la consideración de la pena como consecuencia jurídica del delito o falta y que tanto reacción social contra uno u otra. Considero que la aplicación de la pena no solo sirve como una sanción cuando se ha producido el quebrantamiento de la norma sino más bien que sirva como una rehabilitación al infractor por el delito que ha cometido en contra de otra persona y lo reintegre a la sociedad.

La palabra pena, según Francisco Carrara tiene tres significaciones distintas:

- ❖ “En sentido general expresa cualquier dolor o cualquier mal que causa dolor

²⁶ CABANELLAS TORRES DE LAS CUEVAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Trigésima Edición, Buenos Aires, Argentina, 2009. Pág. 121.

- ❖ En sentido especial designa un mal que sufre por causa de un hecho propio, sea malvado o imprudente, y en esta forma comprende todas las penas naturales
- ❖ En sentido especialísimo denota el mal que la autoridad pública le aflige a un culpable por causa de un delito”²⁷.

Otra definición de pena según el autor Cesar Beccaria manifiesta: “las penas como obstáculos políticos contra el delito, expreso más bien el fin de la pena tal como él lo concebía en el lugar de dar la noción de ella”²⁸. El autor Carmigniani, por su parte, traspaso los límites de la definición cuando pretendió incluir en ella la razón de ser y la admisión de las penas y formular un sistema mediante esa definición.

La pena consiste, según Rodríguez Devesa “en la privación o restricción de bienes jurídicos establecida por la ley e impuesta por el órgano jurisdiccional competente al que ha cometido el delito”²⁹. Son principios rectores de ella, los de legalidad, personalidad e igualdad de todos ante la ley penal.

Actualmente el término pena se reemplaza por sanción para quitarle ese contenido de expiación, de dolor. Asimismo se han cambiado los

²⁷ CARRARA Francesco, Programa de Derecho Criminal, de la Pena, Volumen I, Parte General, Editorial Temis Bogotá 1971. Pág. 71.

²⁸ Ibídem.- Pág. 72.

²⁹ RICO M. José, La Punibilidad y Medidas de Seguridad, Modulo VII Carrera de Derecho, 2007.Pag.45

términos penitenciarias y cárceles; reemplazado por establecimientos de reeducación, pero en la realidad sigue siendo lo mismo.

Desde la antigüedad se discuten acerca del fin de la pena, habiéndose desarrollado fundamentalmente tres concepciones, las que en sus más variadas combinaciones continúan hoy caracterizando la discusión.

Se ha dicho que la pena tiene un carácter eminentemente retributivo: es un mal que corresponde a otro mal; es la consecuencia exacta de la violación de un supuesto jurídico: no matarás, no robarás, no mentirás; si lo haces, serás sancionado”³⁰.

Esta teoría me parece, por lo menos- inexpugnable. Tiene en su favor la lógica rigurosa. Se sustenta en una fórmula jurídica, la estructura misma de la norma. Posee, además, una ventaja apreciable: de ella se llega naturalmente a la proporcionalidad entre el crimen y el castigo; la calidad y cantidad de retribución deben ser parejas, o al menos semejantes, a la calidad y cantidad de la lesión causada o el peligro corrido. Si se rompe la proporción, la justicia se pervierte.

También se asegura que “la pena debe influir en los otros hombres, para darles un mensaje y una lección que prevengan nuevos delitos. Tiene,

³⁰ GONZALEZ SALINAS, Héctor F.: "Las Normas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos", Ed. Voces; Petrópolis; 1983; Pág. 236.

pues, una virtud pedagógica. Se inscribe en la denominada "prevención general" de la delincuencia. No hay duda sobre esta pretensión del castigo, aun cuando los estudiosos de la pena no coinciden sobre la verdadera eficacia intimidante de ésta. Asimismo, se observa que bajo el concepto que ahora comento se corre el riesgo de incurrir en injusticia: porque no se sanciona al criminal por lo que ha hecho, sino se le sanciona para que los demás -sus conciudadanos- tomen nota del castigo y no delincan"³¹. En fin, el destinatario último de la pena es el pueblo, no el delincuente. De tal suerte, es posible y hasta probable que se extreme el castigo para que sea irresistible -si pudiera serlo- la elección dirigida a quienes lo contempla. Esta es, en suma, una teoría política de la pena.

Igualmente se quiere que la pena permita al hombre expiar su culpa. Es una "medicina del alma": ésta, enferma por el delito cometido, debe curarse con la pena infligida. Tal idea se toma de otras fuentes; así, la religiosa. Cuando hay confusión -e incluso cuando no la hay- entre delito y pecado, o bien, entre delito, enfermedad y pecado, parece natural equiparar la pena a la absolución y la penitencia, o al remedio que administra la ciencia para devolver la salud al paciente. Este es un concepto moral acerca del castigo.

³¹ VASQUEZ, Magaly y MANZANEDA Jesús. El Nuevo Proceso Penal. Caracas - Citado por Moráis, María (1999) La Pena: Su Ejecución en el Código Orgánico Procesal Penal. Vadell Hermanos. Editores, Caracas (Venezuela), 1996. Pág. 311.

En el progreso de las ideas penales, se atribuye a las sanciones una función de rescate. Por ellas se recupera al penado, se le devuelve a la sociedad de sus semejantes, nuevamente capaz -o competente por primera vez- para convivir con ellos, sin poner en peligro la vida colectiva. Esta idea, que toma elementos de las otras, se ha traducido en muchas palabras; cada una pone su propio acento, su matiz, su intención en el designio de la pena: rehabilitación, readaptación, regeneración, reinserción, recuperación³². En rigor, siempre se pretende "rehabilitar", esto es, "volver hábil" a quien no lo es, con determinado objetivo: que pueda convivir razonablemente en la sociedad de los hombres comunes, los "normales", los que no delinquen.

4.1.8. La Proporcionalidad.

El autor Guillermo Cabanellas define el vocablo proporcionalidad "como relativo a la proporción o ajustado todo a ella. O como una disposición adecuada entre las partes y el todo entre los integrantes para lo que es menester"³³. Considero que el principio de proporcionalidad trata de limitar la gravedad de la sanción a imponer, en la medida del mal causado, así mismo este principio es ponderativo en donde se aprecian los valores e intereses involucrados en el caso concreto y su relación con el fin perseguido.

³² CASTISAN, Heriberto Asencio. "Crisis de la pena privativa de libertad", Pág.27.

³³ CABANELLAS TORRES DE LAS CUEVAS Guillermo, diccionario enciclopédico de Derecho usual, editorial Heliasta, trigésima edición, Buenos Aires, Argentina, 2009.

El tratadista Mir Puig, Santiago sostiene; “la pena que establezca el legislador al delito, deberá ser proporcional a la importancia social del hecho”³⁴. En este sentido, no deben admitirse penas o medidas de seguridad exageradas o irracionales, en relación con la prevención del delito. Al respecto hay que tener presente dos exigencias: La pena debe ser proporcional al delito, es decir no debe ser exagerada; la proporcionalidad se medirá, en base a la importancia social del ilícito. La necesidad de la proporcionalidad se desprende de la exigencia de una prevención general, capaz de producir sus efectos en la colectividad. En este sentido, el principio de proporcionalidad, señala además la facultad que tienen los jueces para aplicar las sanciones con un criterio de equidad.

El principio de proporcionalidad pretende garantizar que el legislador, al momento de crear norma jurídica de carácter penal, proceda con equidad, midiendo la gravedad del daño causado con la infracción, así como la incidencia social por una parte; y, por otra, la pena a aplicarse, dado que una sanción es “la medida del freno que se trate de ponerles debe ser el perjuicio que causan al bien público y los motivos que indican a cometerlos. Por consiguiente debe haber proporción entre el delito y la pena”³⁵, ya que hay que dar a la pena toda la conformidad posible con la índole del delito. En efecto no cabe que se repriman los delitos más

³⁴ MIR PUIG, Santiago. *Derecho penal Parte General*. 5ta. Edición. Impreso por TECFOTO SL. Barcelona 2003. Pág. 75

³⁵ BECARIA, César. *Los Delitos y las Penas*. Editorial Leye. Madrid. 1968. Pág. 75.

peligrosos y sobre todo aquellos que causan gran alarma y daño social, con las penas benignas, mientras que los delitos más leves tengan penas severas.

La pena a ser aplicada a una infracción, deberá guardar relación con los precitados presupuestos. Si la sanción establecida no es proporcional al daño causado o al impacto social, podría eventualmente ser injusta por muy benigna o exagerada, además se debe tener en cuenta que “el principio de la necesidad de la pena corre el peligro de ser demasiado abstracto y vago, requiere pues de una base concreta de sustanciación, que señale cuales son los hitos y límites fundamentales del sistema”³⁶, lo cual es absolutamente comprensible, pues el poder punitivo del Estado tiene su limitación, ya que no se pueden imponer penas que no tengan su fundamento en la tutela del bien jurídico protegido.

4.2. MARCO DOCTRINARIO.

4.2.1. La Fuerza Obligatoria de la Ordenanza de Gobiernos Autónomos Descentralizados.

“La ordenanza es un conjunto de disposiciones con fuerza de Ley, dictada por entes administrativos seccionales provinciales y cantonales,

³⁶ LESCH, Heiko H. *La Función de la Pena*. Universidad de Colombia. 1ra. Edición 200. Pág. 50.

que tienen fuerza obligatoria y general dentro de su circunscripción territorial”³⁷.

Las ordenanzas son conocidas como leyes administrativas locales porque emana de los concejos provinciales y concejos municipales. Así tenemos que una ordenanza municipal tiene fuerza obligatoria dentro del cantón en donde el municipio ejerce el radio de acción de su competencia administrativa. Para el caso de las ordenanzas provinciales, tendrá fuerza obligatoria en cada provincia.

Se aprueban por mayoría absoluta de los miembros presentes del concejo municipal, excepto en aquellas que en ciertas materias o por mandato de la Constitución del Estado y otras leyes requieren de un número mayor de votos para su aprobación.

En caso de ser observada una ordenanza municipal por el Alcalde/alcaldesa, el concejo municipal ratificará la misma o la modificará incorporando la observación, debiendo aprobar la decisión por dos tercios de votos del total de los concejales. La reconsideración de una ordenanza municipal se produce por dos tercios de la votación del concejo municipal.

³⁷ GUERRERO RIOS, Fernando. Manual de Gobiernos Seccionales y Descentralizados. Impreso en Talleres Gráficos de la U.T.P.L. Loja – Ecuador. 2002. Pág. 29.

Toda ordenanza municipal se encuentra vigente mientras no sea derogada o abrogada, no existiendo la figura de declaratoria de desuso de dicha norma.

Representa la norma de mayor jerarquía emanada de dicho Cuerpo Legislativo.

De acuerdo al ordenamiento jurídico en cuestión, la ordenanza recibe distintos nombres. La ordenanza municipal es aquella dictada por la máxima autoridad de una municipalidad o un ayuntamiento y con validez dentro del municipio o comuna. La ordenanza provincial, en cambio, extiende su alcance a toda una provincia.

Una ordenanza es un tipo de norma jurídica, que se incluye dentro de los reglamentos, y que se caracteriza por estar subordinada a la ley.

El término proviene de la palabra orden, por lo que se refiere a un mandato que ha sido emitido por quien posee la potestad para exigir su cumplimiento. Por ese motivo, el término ordenanza también significa mandato.

Según los diferentes ordenamientos jurídicos, las ordenanzas pueden provenir de diferentes autoridades. Entre otros ejemplos, se encuentran:

Ordenanza municipal, que es dictada por un ayuntamiento, municipalidad o su máxima autoridad, para la gestión del municipio o comuna.

4.2.2. Los Residuos Hospitalarios Representan un Riesgo para la Salud de las Personas.

Los residuos hospitalarios y similares representan un riesgo para la salud del personal médico, paramédico y enfermería, pacientes, visitantes, personal de recolección de residuos y otros, y de la comunidad en general, además del riesgo ambiental que de ellos se derivan. “El manejo integral de los residuos hospitalarios se ha constituido en una de las prioridades del Programa de Calidad de Vida Urbana y del Plan Nacional para el impulso de la Política de Residuos del Ministerio del Medio Ambiente, dirigido a formular Programas de Gestión Integral de Residuos hospitalarios, con el propósito de prevenir, mitigar y compensar los impactos ambientales y sanitarios. Así mismo, el Plan Nacional de Salud Ambiental (PLANASA) del Ministerio de Salud, en este aspecto, está orientado a desarrollar Planes de Acción Sectorial para minimizar los factores de riesgo a la salud de nuestros habitantes”⁴⁰.

Actualmente un porcentaje significativo de los residuos generados en los servicios de salud y similares, especialmente en las salas de atención de enfermedades infectocontagiosas, salas de emergencia, laboratorios

⁴⁰ <http://www.com/trabajos33/residuos-hospitalarios/residuos-hospitalarios.shtml#ixzz2mpgVivy3>

clínicos, bancos de sangre, salas de maternidad, cirugía, morgues, radiología, entre otros, son peligrosos por su carácter infeccioso, reactivo, radioactivo inflamable.

“De acuerdo con los estudios realizados, 40% aproximadamente presenta características infecciosas pero debido a su inadecuado manejo, el 60% restante se contamina, incrementando los costos de tratamiento, los impactos y los riesgos sanitarios y ambientales. Así mismo, con base en el número de camas, se ha estimado que en Colombia únicamente en los hospitales de nivel 1, 2 y 3, sin contar las instituciones privadas se generan aproximadamente 8.500 toneladas por año de residuos hospitalarios y similares , que siendo estos, agentes causantes de enfermedades vírales como hepatitis B o C, entre otras, generan riesgo para los trabajadores de la salud y para quienes manejan los residuos dentro y fuera del establecimiento del generador”⁴¹.

El programa Nacional para la Gestión Integral de Residuos Hospitalarios Reglamentado por el Decreto 2676 de 2000, establece responsabilidades compartidas para la gestión integral de los residuos hospitalarios: al sector de la salud y generador de residuos similares en cuanto a la planificación de la gestión interna, a las empresas de servicio público especial en relación con la planificación de la gestión externa y a las

⁴¹ <http://www.com/trabajos33/residuos-hospitalarios/residuos-hospitalarios.shtml#ixzz2mpgVivy3>

autoridades ambientales y sanitarias, las cuales deben desarrollar un trabajo articulado y armónico en lo que se refiere a la evaluación, seguimiento y monitoreo de las obligaciones establecidas al sector regulado.

A continuación haremos un análisis de los procesos que se siguen en el Hospital Universitario San Vicente de Paúl, sus factores contaminantes, controles que se han implementado para combatir estos, y como ha contribuido positiva o negativamente al medio ambiente en general y si ha dado cumplimiento a las normatividades que sobre el medio ambiente se ha reglamentado.

4.2.3. Basura Hospitalaria a Control en Ecuador.

El tratamiento de los desechos hospitalarios tiene un nuevo reto en las unidades de salud pública y privada, tras la intervención del Municipio y Fundación Natura, que han conminado al buen manejo y selección de la basura común e infecciosa que generan.

Fundación Natura con el respaldo del Municipio, a través de su departamento de Gestión Ambiental, inició el año pasado el proceso de capacitación sobre el tratamiento, recolección y destrucción de los desechos hospitalarios, proceso que fue comprometiendo a las unidades de salud. Luego vino la formación de evaluadores, que tienen la

responsabilidad de vigilar el cumplimiento del compromiso adquirido por los centros asistenciales. “En mayo de este año arrancó el tratamiento de la basura hospitalaria y se han sumado 29 casas de salud, entre ellos hospitales, clínicas y dispensarios médicos privados”⁴².

Proceso de la basura hospitalaria ha sido clasificada en desechos especiales (frascos de medicina caducada), desechos comunes (lo que se genera en áreas de cocina y oficinas administrativas), y desechos infecciosos (basura corto punzante, placenta y torungas, algodones y otros contaminados con sangre). Los primeros se los deposita en cartones. Los infecciosos en funda de color rojo y, los terceros, en fundas de color negro.

En el Servicio privado la recolección y transporte al botadero municipal, a través de un carro furgón, garantiza la protección de los desechos hasta su destino final. “Los hospitales pagan mensualmente 50 dólares, las clínicas 30 dólares y los dispensarios 20 dólares. Al mes se genera entre 2.000 y 2.500 kilos de basura de este tipo”⁴³.

Para la eliminación, que existe una celda especial en el botadero municipal para colocar exclusivamente la basura hospitalaria. En este

⁴² BARBERÁN, Elizabeth, Directora de Gestión Ambiental del Municipio de Manabí. <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/18009-basura-hospitalaria-a-control/> 11 Diciembre 2006.

⁴³ <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/18009-basura-hospitalaria-a-control/> 11 Diciembre 2006.

lugar son eliminados los desechos infecciosos y especiales, que son forrados de cal antes de ser enterrados.

“El 14 de diciembre 2006 se presentaron al Alcalde, una exposición junto a Fundación Natura y los evaluadores del proceso, los resultados del nuevo sistema de manejo y tratamiento de los desechos hospitalarios. Fundación Natura cumplió su ciclo de apoyo y pretende entregar la responsabilidad al Municipio. Los resultados han sido positivos durante los ocho meses. Se superó la prueba, sólo falta apoyo de las autoridades”⁴⁴. Se proyecta adquirir una geo membrana (plástico protector) para garantizar la destrucción de esta basura.

4.2.4. Desechos Hospitalarios son un Arma Mortal, en Ecuador.

En un recorrido que efectuó la Directora del Programa de Desechos Hospitalarios de la Dirección Provincial de Salud de Manabí, encontró fetos, partes humanas, agujas, gasas ensangrentadas y todo tipo de basura infecciosa, localizada en el muladar de Portoviejo.

“Como sucede en esta casa asistencial, en otras clínicas y hospitales del país se infringe el Decreto presidencial de Abdalá Bucaram del 20 de enero de 1997 que regula el manejo de la basura hospitalaria, que puede llegar a convertirse “en un arma mortal”, como lo califica Ramiro Salazar,

⁴⁴ BARBERÁN, Elizabeth, Directora de Gestión Ambiental del Municipio de Manabí. <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/18009-basura-hospitalaria-a-control/> 11 Diciembre 2006.

presidente del Comité de Bioseguridad del Hospital Carlos Andrade Marín, de Quito”⁴⁵.

Los desechos pueden generar infecciones severas en las casas de salud, por lo que un manejo responsable atañe tanto a los empleados de los hospitales como a los visitantes.

En el área de salud del Andrade Marín se ha colocado un diagrama con la clasificación de los desechos. La norma la elaboró el Ministerio de Salud Pública y Fundación Natura que son parte del Comité de Manejo de Desechos Sólidos que anualmente califican el manejo de los desechos a las casas de salud.

“El Hospital del IESS en el mes de junio alcanzó una calificación de 96 puntos sobre 100, por la sobrepoblación que existe y que supera las 10 mil personas. El Manejo de los Desechos en el IESS se genera un promedio de 300 kilos de basura diarias. En ocho áreas se almacena temporalmente la basura en cada uno de los cuatro pisos y a la que está restringido el acceso.

El personal de limpieza son los responsables de transportar los desechos

⁴⁵http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/613158/1/Desechos_hospitalarios_son_un_arma_mortal.html#.UqPJFKCDso1Domingo, 2 de Septiembre de 2007.

al almacenamiento final en coches cerrados y con una adecuada protección.

El Hospital de Niños Baca Ortíz, genera 130 kilos de desechos diarios y también tienen problemas por las personas externas⁴⁷. La calificación que recibió esta casa de salud por parte del Comité de Desechos Hospitalarios fue de 91/100 y una de las recomendaciones fue que se utilice un contenedor para lo que son restos de alimentos.

Fundación Natura es responsable de retirar diariamente los desechos hospitalarios del área de almacenamiento final de los hospitales y de trasladarles hasta el sector del Inga donde a una alta temperatura se la destruye.

Análisis Germen de Enfermedades:

Estudios epidemiológicos en Canadá, Japón y Estados Unidos determinaron que "los desechos infecciosos de los hospitales han sido causantes directos en la transmisión del agente VIH que produce el SIDA, y aún con más frecuencia del virus que transmite la hepatitis B o C, a través de lesiones causadas por agujas y otros corto punzantes contaminados con sangre humana"⁴⁸.

⁴⁷http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/613158/1/Desechos_hospitalarios_son_un_arma_mortal.html#.UqPJFKCDso1Domingo, 2 de Septiembre de 2007.

⁴⁸http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/613158/1/Desechos_hospitalarios_son_un_arma_mortal.html#.UqPJFKCDso1Domingo, 2 de Septiembre de 2007.

Según estimaciones de la Agencia para el Registro de Sustancias Tóxicas y Enfermedades de los Estados Unidos, donde los estándares de calidad e higiene en hospitales son sumamente exigentes 180 de cada mil trabajadores del sector salud sufren algún tipo de accidente relacionado con los desechos hospitalarios.

La situación en el resto del continente es preocupante, pues el manejo de los residuos peligrosos no está tan reglamentado y los recursos disponibles para su adecuado manejo son menores.

Clasificación Identificación: Los colores de las fundas determinan el tipo de basura: Funda negra.- Se arroja la basura común (papeles, plásticos, fundas de comida). Funda roja.- Los desechos infecciosos (todo lo que haya tenido contacto con fluidos corporales como sangre, orina, secreciones vaginales). Funda amarilla.- Los corto punzantes (todo lo que pincha o corta punta o vidrio como agujas, jeringuillas). Además, empacados en recipientes de plásticos.

Tungurahua: 42 establecimientos calificados: El manejo de los desechos hospitalarios en Tungurahua se realiza de acuerdo a un programa establecido y según el curso de actualización de las normas de manejo de desechos en los establecimientos de salud.

El curso fue impartido el 27 de abril de 2007 y contó con la participación de representantes de hospitales, clínicas, laboratorios, jefaturas y áreas de salud de la provincia.

En primer lugar se toma en cuenta la clasificación de los desechos, de ahí la importancia de mantener siempre a mano botes de basura con fundas plásticas.

En junio de este año se calificaron 42 establecimientos de salud y se recalificarán el 13 de septiembre para el 14 del mismo mes recibir la premiación y estímulos correspondientes⁴⁹. Personal de limpieza, equipados con uniforme, mascarillas, guantes, gorras, permanentemente recorren el área de salud recogiendo la basura de los tachos y trasladarlos al área intermedia hasta que personal municipal lo recoja y lleve a la celda especial en el relleno sanitario, ubicado en las afueras de Chachoán, salida norte de Ambato hacia Píllaro.

Los Ríos: Basura expuesta a los chamberos, la falta de equipos es la principal justificación que dan las autoridades ante el manejo irregular de los desechos hospitalarios.

El Director del Hospital provincial del IESS, informa que dentro de esta unidad de nivel dos, no se cuenta con incineradores o equipos de alta

⁴⁹http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/613158/1/Desechos_hospitalarios_son_un_arma_mortal.html#.UqPJFKCDso1Domingo, 2 de Septiembre de 2007.

tecnología que permitan dar el tratamiento adecuado a los desechos hospitalarios, sin embargo, a través de la comisión de cuidados de desechos biológicos, controlan la utilización de depósitos y reservorios, así como el uso de varios colores de fundas para diferenciar el grado de peligrosidad.

Una vez que la basura es clasificada se deposita en tanques ubicados en la parte frontal del hospital hasta que llegue el recolector de basura, transportada hasta el botadero de basura, donde es expuesta ante los chamberos sin que en este lugar se les dé tampoco el tratamiento debido.

El director del Hospital Martín Icaza de Babahoyo, Hugo Alvarado, explica que existen reglamentos para el manejo de los desechos tóxicos, que son fuentes de contaminación y pueden ser desencadenantes de infecciones o epidemias, por lo que es importante también el tratamiento que se le dé luego de que salgan de la unidad hospitalaria.

Dentro del diseño del nuevo hospital de cien camas nivel tres si está considerada el área específica y los equipos necesarios a fin de garantizar el correcto manejo.

Equipos modernos para tener salas estériles de mayor cuidado es el objetivo del IESS que ha programado la ozonificación de todas las unidades (ambientación- purificación) para garantizar la asepsia.

Santo Domingo: Tratamiento especial, los desechos Hospitalarios de Santo Domingo son manejados bajo la coordinación directa del Ministerio de Salud Pública (MSP) en alianza con el Municipio.

“El Jefe de epidemiología y docencia del hospital ‘Dr. Gustavo Domínguez’, explica que por día esta casa de salud produce entre 30 y 40 kilogramos de basura infecciosa, como fluidos corporales, placentas, material de patología, amputaciones, tejidos impregnados de sangre, secreciones y pañales de adultos y niños. Agrega que este tipo de basura es tratado con cal. Se ponen dos tazas de cal por cada placenta y se colocan hasta seis placentas por cada funda roja”⁵⁰.

En lo que respecta a desechos corto punzantes este hospital produce entre nueve y 10 galones por día. Estos objetos son tratados con cloro al cinco por ciento durante 30 minutos antes de ser depositados en el espacio de los desechos hospitalarios.

En fundas rojas se colocan los desechos especiales, como frascos caducados o con sobras de medicamentos. En fundas negras se colocan

⁵⁰http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/613158/1/Desechos_hospitalarios_son_un_arma_mortal.html#.UqPJFKCDso1Domingo, 2 de Septiembre de 2007.

los desechos comunes, producción que alcanza los 200 kilogramos diarios.

El Director de **Saneamiento Ambiental del Municipio de Santo Domingo de los Colorados**, explica que tres recolectores recogen los desechos de todos los consultorios, clínicas, centros de atención de emergencia, consultorios odontológicos, consultorios veterinarios y hospitales. Se aspira que en corto tiempo en el cantón funcione el proyecto autoclave que permitirá tratar estos desechos a una temperatura de 1200 grados Celsius.

Esmeraldas: Bien protegidos, los desechos hospitalarios tienen un lugar especial en el basurero municipal, donde son tratados para evitar contaminación. Con el apoyo del Symae y una contraparte del Municipio, la basura infecciosa es bien procesada en la ciudad de Esmeraldas.

Los desperdicios, luego de ser recogidos por tres empleados del Municipio, son transportados en un furgón que es remolcado por una camioneta donada por el Proyecto Belga “Salud y Medio Ambiente” (Symae). De lunes a sábado transportan todos los desechos que se producen en hospitales, centros y subcentros de salud, clínicas, laboratorios y otros.

Dos trabajadores de Municipio de Esmeraldas fueron capacitados para ser los encargados de recolectar los desechos hospitalarios de los lugares que se producen.

“El Hospital Delfina Torres de Concha es el lugar que más desechos produce, luego está el Hospital Naval y la Clínica del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). A los establecimientos público se les cobra 25 centavos de dólar por kilo, mientras que a los privados 30 centavos”⁵¹.

A los trabajadores encargados de recoger los desechos hospitalarios el proyecto Symae les ha proveído de equipos de protección, además de una balanza con la cual pesan los desechos y mensualmente deben presentar un informe al proyecto Symae y al Departamento de Higiene del Municipio de Esmeraldas.

Loja: Programa es un ejemplo, en la ciudad de Loja, el manejo de los desechos hospitalarios se da en forma técnica y sobre la base de un cronograma de trabajo estructurado por la Municipalidad.

El Jefe Municipal de Salud, dice que la recolección, a cargo de personal especializado del Municipio, se hace en forma diferenciada en hospitales, clínicas privadas, centros médicos, consultorios, laboratorios clínicos,

⁵¹http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/613158/1/Desechos_hospitalarios_son_un_arma_mortal.html#.UqPJFKCDso1Domingo, 2 de Septiembre de 2007.

laboratorios patológicos, consultorios odontológicos, clínicas veterinarias y hasta peluquerías. Estas últimas por los gilletes, agujas para tratamientos capilares, entre otros.

El manejo, iniciado en el 2002, también recibe el concurso de la Policía Ambiental, la cual, juntamente con la Municipalidad, realiza un control a las unidades de salud. Allí se evalúa la clasificación interna de los residuos hospitalarios.

Respecto al control, dice que si en alguna unidad de salud hay alguna deficiencia, la Municipalidad envía comunicaciones y, caso de incumplimiento, "se impone las sanciones".

La frecuencia de recolección, a decir del funcionario municipal, depende de la producción de cada entidad. Así, va desde todos los días hasta una o dos veces a la semana.

Los residuos, una vez recolectados, van a parar al relleno sanitario, ubicado en la parte sur-occidental de la ciudad. Allí son depositados en celdas especiales, antes las entidades de salud, "cuya colaboración es buena", proceden al tratamiento de los desechos.

Para el presidente del Colegio de Médicos de Loja, la forma como viene clasificando y recolectando el Municipio los desechos hospitalarios

garantiza la seguridad de las personas que trabajan en las entidades de salud, y de la población en general.

El Director Ejecutivo del organismo no gubernamental Naturaleza Y Cultura Internacional, opina que el programa de manejo es bien manejado por la Municipalidad, de allí que se ha "convertido en ejemplo para otras ciudades del país por ser una de las mejores secciones en el campo ambiental que ha emprendido la entidad.

Manabí: Falta control, hace nueve años empezó a implementarse en Manabí un proyecto de manejo integral de desechos hospitalarios, pero, hasta la fecha, pocas unidades de salud y municipios controlan este tipo de basura altamente contaminante. Manta lleva la delantera con innovadoras ordenanzas, mientras que Portoviejo sigue a la zaga.

En la capital manabita hay una excepción: el hospital oncológico Julio Villacreses Colmont de la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer, Solca. Allí, al final de un proceso de selección del material biológico que resulta de las amputaciones e intervenciones quirúrgicas, se envían los desechos a un incinerador. El correcto funcionamiento del sistema es vigilado por un comité de bioseguridad.

Solca, por la naturaleza de los residuos que resultan del tratamiento de las personas con cáncer, tiene el mejor sistema de disposición final de su basura.

Al referirse a los hospitales públicos, Vinuesa señala que hay un marcado desinterés, aunque algo hacen los principales nosocomios Verdi Cevallos Balda de Portoviejo y Rafael Rodríguez Zambrano de Manta.

La funcionaria comentó que el programa no se ha implementado en la provincia porque está atado a lo que puedan hacer los municipios, que son los responsables de la disposición final de los desechos.

“Qué hacemos sólo con la diferenciación dentro del sanatorio, si cuando llegan a los botaderos todo se mezcla. Además, la mayoría de los muldares no tiene un relleno sanitario acorde a los requerimientos ambientales”⁵². La situación cambia en Manta donde fue aprobada una ordenanza que regula el manejo de los desechos infecciosos no sólo de hospitales sino también de clínicas, consultorios y veterinarias.

4.3. MARCO JURIDICO.

4.3.1. Constitución de la República del Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador del 2008. En el Art. 14 establece; “el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente

⁵²http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/613158/1/Desechos_hospitalarios_son_un_arma_mortal.html#.UqPJFKCDso1Domingo, 2 de Septiembre de 2007.

equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*⁵³, velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.

En el Art. 15, dispone: “El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua.

Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de *residuos nucleares y desechos tóxicos* al territorio nacional⁵⁴.

En este artículo hace referencia expresamente a la tutela ambiental, promoviendo el uso de tecnologías limpias, de energías alternativas para

⁵³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2008, Art. 14.

⁵⁴ *Ibidem*.- Pág. 15.

prevenir los impactos ambientales, así como también la prohibición de todo tipo de tenencias, comercio, introducción, importación, almacenamiento, uso e importación de implementos, sustancias o residuos que representen peligro para las personas y el medio ambiente.

En el Art. 66 Capítulo Sexto de los derechos de libertad, reconoce y garantiza a las personas, numeral 2. “El derecho a una vida digna que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. Y numeral 27.- El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza”⁵⁵.

Estos artículos constitucionales reconocen el derecho al ambiente sano, es un derecho del hombre, un derecho humano que el derecho positivo viene a reconocer en nuestra Constitución, se reconoce el derecho del hombre y se sigue así la tradición del reconocimientos de derechos y garantías hecho en la primera parte de la Constitución. Al ser un derecho a vivir en un ambiente sano, libre de contaminación se convierten en derechos colectivos, el ambiente está constitucionalmente protegido y nos pertenece a todos, y al ser colectivo es a la vez individual, porque nos pertenece a cada uno lo que genera un conflicto entre intereses

⁵⁵ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art.66.

individuales como los beneficios que proporcionan versus intereses de miembros de las colectividades que se afectan frente a la pérdida de recursos.

El Art. 71 de la Constitución vigente establece; “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce o realiza la vida, tiene derecho a que respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y sus ciclos evolutivos.

Toda persona, comunidad o pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución en lo que proceda.

El Estado incentivara a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”⁵⁶. Es de vital importancia respetar la naturaleza y su entorno que por falta de protección legal se la está perdiendo; pero se la puede rescatar y fortalecer a través de la creación de un registro nacional de procesos fundamentales en el cuidado de la naturaleza de los desechos hospitalarios infecciosos.

⁵⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Ley. Cit. Art. 71.

El Art. 72 de la citada ley establece: “La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tiene el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos o colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptara las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

El Art. 73.- El Estado aplicara medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional”⁵⁷.

La norma que antecede destaca la obligación del Estado de tomar las medidas que estime necesarias para prevenir y restringir la realización de actividades que de cualquier forma puedan afectar a la existencia de especies animales o vegetales o la alteración de los ecosistemas, así

⁵⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Ley. Cit. Art. 73.

como también para prohibir de manera terminante la introducción de organismos, o materiales orgánicos e inorgánicos que de cualquier forma puedan causar afección al patrimonio natural del país.

“El Art. 74.- de la Constitución establece: Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permita el buen vivir.

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado”⁵⁸

En el Capítulo IX, Artículo 83, numeral 6; acerca de los deberes y responsabilidades de los y las ecuatorianas establece: “Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible”⁵⁹.

Toda persona, en forma individual o colectiva, tiene derecho al uso y goce sostenible de los recursos naturales, habitar en un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo y preservación de las distintas formas de vida, del paisaje y la naturaleza.

La Administración Pública Seccional, llamados también gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, se encuentra

⁵⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Ley. Cit. Art. 74.

⁵⁹ *Ibidem*.- Art. 83, numeral 6.

organizada y establecida en la Constitución de la República del Ecuador y para dar un mejor análisis de su conceptualización, y su Organización territorial del Estado en el Art. 238 refiere lo siguiente: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozaran de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la selección del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los consejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”⁶⁰.

En el Art. 264 de la Constitución de la República del Ecuador señala “los Municipios tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la Ley;

- ❖ Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural:
- ❖ Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- ❖ Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

⁶⁰ CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Editorial, Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador, 2008, Pág.144, Art. 238

- ❖ Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
- ❖ Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
- ❖ Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio nacional.
- ❖ Planificar, construir y mantener la infra-estructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
- ❖ Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
- ❖ Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
- ❖ Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
- ❖ Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
- ❖ Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

- ❖ Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- ❖ Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales”⁶¹.

Entre una de las competencias encontramos la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental. En el régimen de desarrollo y planificación entre sus objetivos encontramos construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable, preservando el ambiente.

El Art. 278 de la Constitución establece; “Obligaciones para la consecución del buen vivir.- Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:

⁶¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley. Cit. Art. 264

- ❖ Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.
- ❖ Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental”⁶².

En lo concerniente a la soberanía, económica del Ecuador reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza, y tiene como objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

En el Art. 314 dispone que: “El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, Infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley”⁶³.

En su concepto se puede comprender que saneamiento figura jurídica social dentro de los principios constitucionales, que ésta ligado al servicio público, es parte uno de los sectores estratégicos del Estado, y su deber es proveer los servicios de primera necesidad a la ciudadanía para esto se apoya en una estructura orgánica y administrativa de control y gestión.

⁶² CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley. Cit. Art. 278.

⁶³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Pág. 55.

En el Art. 318, inciso segundo señala: “La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias”⁶⁴.

Al referirse en este artículo que saneamiento ambiental, es un servicio público y autónomo que dentro de su alcance jurídico tutela al agua, como un servicio que además de ser público es comunitario, por estar regulado dentro de las garantías constitucionales.

En el Art. 326, numeral 15, dispone: “Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios”⁶⁵.

Esta vez en su concepto el Estado ecuatoriano ha tomado en cuenta a saneamiento ambiental lo define como un servicio público y estratégico, por lo tanto existe la prohibición de la paralización de estos servicios,

⁶⁴ *Ibidem*, Pág. 55.

⁶⁵ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Pág. 56.

además garantiza el funcionamiento dentro de los parámetros de la calidad y eficiencia.

La mayoría de los ecuatorianos comparten con optimismo estos cambios, en las estructuras del Estado; en lo políticos, jurídicos, Social, etc., es así que en este contexto constitucional, saneamiento ambiental es una figura jurídica que propone derechos individuales y colectivos a obtener sobre los servicios básicos que necesita una persona o una comunidad, además garantiza la protección al medio ambiente, determinándolo en los ambiental-urbano-sanitario-jurídico.

En el Art. 395 la Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

- ❖ “El Estado garantizara un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
- ❖ Las políticas de gestión ambiental se aplicaran de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales y jurídicas en el territorio nacional.

- ❖ El Estado garantiza la participación activa y permanente de las personas comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.
- ❖ En caso de duda sobre el alcance de disposiciones legales en materia ambiental, estas se aplicaran en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”⁶⁶.

La norma constitucional antes citada, reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano e impone al Estado la obligación de tomar las medidas necesarias con el fin que este enunciado se cumpla.

En el Art. 396 nuestra Constitución determina “el Estado adoptara las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de una acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño el Estado adoptara medidas protectoras eficaces y oportunas.

La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicara también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

⁶⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Ley. Cit. Art. 395.

Dada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes y servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar o reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control permanente.

Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles”⁶⁷.

El Art. 424 de la Constitución de la República preceptúa que “la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”⁶⁸.

La actual Constitución establece al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, por lo tanto, las autoridades deben de garantizar los derechos fundamentales de las personas, sobre los

⁶⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley. Cit. Art. 396.

⁶⁸ *Ibidem*.- Art. 424

demás que establezcan las demás leyes, por considerarse a la Constitución como la ley suprema en jerarquía y su aplicación debe ser inmediata y directa por parte de las autoridades administrativas y judiciales. En caso de violación a los derechos humanos la Constitución y los instrumentos internacionales prevalecen sobre las demás normas legales del ordenamiento jurídico interno.

Según la Constitución vigente de nuestro país, al ser la norma suprema la cual prevalece por sobre cualquier otra norma jurídica contenida en el Art. 425, respecto del Orden Jerárquico de Leyes. El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: “La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de

los gobiernos autónomos descentralizados”⁶⁹. De la transcripción hace referencia al orden jerárquico de la Constitución puesto que es la preeminencia en jerarquía y están establecidos los principios tratados e instrumentos internacionales así como las leyes normas y principios de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados que rigen para protección ante cualquier vulneración de los órganos comunes en cuanto a nuestros derechos y garantías constitucionales.

La Competencia es la actitud legítima que señala o asigna una autoridad el conocimiento y resolución de un asunto. Un elemento de la competencia encontramos el territorio que se refiere al ámbito seccional, en que está dividido el país, para el ejercicio de la acción política administrativa y que pueden ser circunscripciones provinciales, cantonales, parroquiales, etc.

4.3.2. Tratados Internacionales.

4.3.2.1. Declaración de Estocolmo.

En 1972 se celebró, en Estocolmo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

El punto central fue abordado en el Principio 21, según el cual "los Estados tienen el Derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política Ambiental y la obligación de asegurarse

⁶⁹ CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit., Pág. 239

de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional"⁷⁰.

A partir de este principio la comunidad internacional ha negociado y adoptado, leyes internacionales: tratados, convenciones, convenios, pactos o acuerdos, además de diversas declaraciones, resoluciones y recomendaciones políticamente importantes.

4.3.3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

El Art. 3 de éste Código establece; el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por el principio: "Unidad.- Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano"⁷¹.

El régimen seccional autónomo lo componen los consejos provinciales, concejos municipales; las juntas parroquiales rurales, que corresponden cada una a la división político-administrativa del territorio nacional; y, los

⁷⁰ Declaración de Estocolmo. Principio 21.

⁷¹ CODIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Registro Oficial.303: 19-Oct-2010. Quito – Ecuador. Art. 3.

organismos establecidos mediante ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianos.

“La igualdad de trato implica que todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, los usos y costumbres”⁷².

La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma jurídica suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordena el proceso de descentralización y autonomías.

“Solidaridad.- Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos”⁷³. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

⁷² *Ibidem.*- Art. 3.

⁷³ CODIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art.3.

“Sustentabilidad del desarrollo.- los gobiernos autónomos descentralizados priorizaran las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población”⁷⁴. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportaran al desarrollo justo y equitativo de todo el país.

Entre uno de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, según el Art. 4 del Código en estudio presente; g). “El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir”⁷⁵.

El Art. 5 del Código que se analiza señala; “La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de

⁷⁴ *Ibíd.*- Art.3.

⁷⁵ CODIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley. Cit. Art. 4.

otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”⁷⁶. La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Esta autonomía se ejerce en forma responsable y solidaria.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera.

“La autonomía es entendida como la facultad que tienen estos órganos para administrarse independientemente de las actuaciones de la administración pública central. Los municipios tienen también la potestad de regirse por normas propias, en uso de su facultad legislativa”⁷⁷. El ejercicio de la autonomía debe enmarcarse en la Constitución y las Leyes. El Municipio como cualquier otra persona jurídica debe actuar en estricto apego al ordenamiento jurídico constitucional y legal ya que la irregularidad, ilegalidad o inconstitucionalidad de sus actos pueden ser juzgadas y sancionadas.

Entre las funciones vigentes del gobierno autónomo descentralizado municipal tenemos: a).“Promover el desarrollo sustentable de sus

⁷⁶ *Ibidem.*- Art. 5.

⁷⁷ GUERRERO RIOS, Fernando. “Manual Gobiernos Seccionales y Descentralizados”. Talleres Gráficos de la Universidad Técnica Particular de Loja. 2002. Loja – Ecuador. Pág. 63

circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; h). Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para los cual coordinará con los otros niveles de gobierno; j). Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de grupos de atención prioritaria; L). Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento; plazas de mercados y cementerios; m). regular y controlar el usos del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización; p). regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad”⁷⁸. Dentro de las funciones señaladas no determina exactamente como función la regularización del

⁷⁸ CODIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley. Cit. Art. 53.

trabajo autónomo de los comerciante informales, así como la garantía de sus derecho al trabajo, a la alimentación, al buen vivir, y a la asociación.

El Art. 56 del Código en análisis define al Concejo municipal como el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el Alcalde o Alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, por los concejales o concejalas elegidos por votación popular.

Entre las atribuciones del Concejo Municipal según el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial le corresponde: El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones; Regulara mediante ordenanza la aplicación de tributos; crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute; entre otras.

La competencia constituye entonces aquella área de gestión pública en la que se señala que una autoridad puede actuar; esta describe el ámbito de acción gubernamental en la que se deben inscribir las atribuciones y funciones. Se supone que una atribución y función concedida por fuera de las áreas de competencia estaría destruyendo la coherencia de la norma. “Los términos que describen las competencias no son verbos, sino

sustantivos que clasifican un área de acción: salud, educación formal, convivencia y, repetimos, ellos no autorizan aún a actuar. La doctrina suele reservar el término de competencia para designar a las funciones atribuidas a las distintas entidades y el de atribuciones cuando se trata de los órganos”⁷⁹. La competencia no es otra cosa que la medida de potestad atribuida a un órgano y que lo habilita legalmente a actuar en una determinada materia.

Competencia exclusiva y concurrente: En función de la rigidez de la atribución, las competencias se clasifican en: absoluta o exclusiva, alternativa, concurrente, indistinta y compartida. Para el presente caso, se analizarán básicamente las competencias exclusivas y concurrentes que constan en nuestro ordenamiento jurídico.

Competencia exclusiva: Se dice que es aquella que sólo permite decidir al órgano que la tiene atribuida y a ningún otro. De acuerdo a lo dispuesto en el Art. 114 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización “son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley; y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno”⁸⁰.

⁷⁹ www.monografias.com/trabajos4/deradmi/deradmi.shtml?monosearch/IVNISKY, Marina, “Derecho Administrativo y Estado” / 2011-03-15

⁸⁰ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Año 2010. Quito – Ecuador. Art. 114.

Las competencias son aquellas actividades que legítimamente corresponde efectuar a un nivel de gobierno. Si se habla de competencias exclusivas, son aquellas actividades cuya responsabilidad corresponde a un solo nivel de gobierno, esta situación se da principalmente al tratarse de sectores estratégicos nacionales o a nivel de aquellas competencias que representan responsabilidades claves para la articulación de procesos, la coordinación y el direccionamiento estratégico de políticas públicas. La Constitución abre la posibilidad a la concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno pero siempre que existe la garantía de la titularidad de la competencia.

Competencia concurrente: es la que se da en relación a una misma materia, pero por títulos jurídicos diferentes que están atribuidos a órganos distintos. De acuerdo a lo estipulado en el Art. 115 del Código en mención “son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente”⁸¹.

En lo que se refiere a las competencias concurrentes, son aquellas que son ejercidas por varios niveles de gobierno generalmente por las diversas responsabilidades que implican y el grado de articulación que requieren para su operativización; por lo tanto su ejercicio es una

⁸¹ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Año 2010. Quito – Ecuador. Art. 115.

responsabilidad compartida entre todos los involucrados. Esta concurrencia obliga al compromiso de coordinación y cooperación entre todos los niveles de gobierno para su concreción en la práctica.

Las facultades o atribuciones dan la capacidad para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno determinado. “Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control, la coordinación y la gestión. Las facultades están establecidas por la Constitución y/o la ley”⁸².

El ejercicio de estas facultades puede ser concurrente, a excepción de la rectoría.

A continuación, algunas de las principales facultades asignadas a los distintos niveles de gobierno: “La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental.

Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los

⁸² SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública. “Hacia la Reforma Democrática del Estado. El rediseño institucional de la Función Ejecutiva”. Pág. 18

gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional”⁸³.

La rectoría de la Función Ejecutiva de las políticas públicas está contemplada Constitucionalmente, y se refiere a la capacidad legalmente conferida para establecer las reglas del juego o directrices que guían en el camino hacia un determinado fin. Se trata de una facultad que a nivel nacional corresponde exclusivamente al Gobierno Central.

“**La planificación** es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno”⁸⁴. La planificación representa una facultad ejercida concurrentemente, lo que pretende es proponer el camino hacia la consecución de un resultado esperado, previendo las condiciones favorables o desfavorables que puedan interferir con el cumplimiento de dicho resulta. Toda esta planificación debe tener como

⁸³ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Quito-Ecuador. Año 2010. Art. 116.

⁸⁴ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 116.

fundamento un previo análisis FODA para poder fijar con claridad el camino a seguir.

“**La regulación** es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente”⁸⁵.

La regulación es aquella facultad que permite normativizar un determinado ámbito o sector, con un enfoque de evaluación y retroalimentación que permita efectuar modificaciones sobre la marcha, que son necesarias para el cumplimiento del fin propuesto.

“El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico”⁸⁶.

El control representa la facultad de comprobación, fiscalización, verificación, supervisión y vigilancia que permite velar por el cumplimiento

⁸⁵ *Ibíd.*- Art. 116.

⁸⁶ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 116

del ordenamiento jurídico. También se puede considerar el control técnico, el cual permite garantizar el cumplimiento de normas técnicas y estándares de calidad en el ejercicio de las competencias asignadas.

“La gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector”⁸⁷, conforme lo manifiesta también el Art. 260 de la Constitución de la República.

Finalmente, la gestión es una facultad que la realizan todos los niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias, trata principalmente de todo el proceso que lleva hacia la prestación eficaz de un servicio; representa la capacidad de acción para la ejecución de competencia.

“Las competencias son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias”⁸⁸. Al ser las competencias capacidades conferidas legalmente para actuar en determinado sector, necesitan de

⁸⁷ *Ibíd.*- Art. 116.

⁸⁸ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 116

facultades para operativizarse en la práctica, mismas que están consideradas en el ordenamiento jurídico correspondiente.

Procedimiento Administrativo Sancionador.- El Artículo 395 del Código en estudio establece; “**Potestad sancionadora.-** Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno, ejercen la potestad sancionadora en materia administrativa.

Los gobiernos autónomos descentralizados tienen plena competencia establecer sanciones administrativas mediante acto normativo, para su juzgamiento y para hacer cumplir la resolución dictada en ejercicio de la potestad sancionadora, siempre en el ámbito de sus competencias y respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República”⁸⁹.

En el gobierno parroquial rural, corresponde el ejercicio de la potestad sancionadora al presidente o presidenta de la junta parroquial rural.

La potestad sancionatoria y los procedimientos administrativos sancionatorios se regirán por los principios de legalidad, proporcionalidad, tipicidad, responsabilidad, irretroactividad y prescripción. En casos de

⁸⁹ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 395.

infracción flagrante, se podrán emplear medidas provisionales y cautelares de naturaleza real para asegurar la inmediación del presunto infractor, la aplicación de la sanción y precautelar a las personas, los bienes y el ambiente.

Para tal efecto, se considerarán infracciones objeto de las sanciones establecidas por los gobiernos autónomos descentralizados, todo incumplimiento por acción u omisión a las normativas expedidas por éstos.

Artículo 396.- Principio de proporcionalidad.- “En la normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la gradación de la sanción a aplicar:

- La trascendencia social y el perjuicio causado por la infracción cometida;
- El grado de intencionalidad;
- La reiteración o reincidencia en la comisión de las infracciones; y,
- La cuantía del eventual beneficio obtenido”⁹⁰.

⁹⁰ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 396.

Artículo 397.- Principio de tipicidad.- Constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico tipificadas como tales en la ley, siempre que la conducta tipificada y la sanción se ajusten a los principios de este Código, sus competencias y bajo los siguientes parámetros:

- ❖ “Que la sanción sea proporcional al hecho que se acusa;
- ❖ Que la sanción consista en una o más de las siguientes medidas:
 - ❖ Sanciones pecuniarias de cuantía fija que oscilarán entre el diez por ciento de un salario básico unificado hasta cien salarios básicos unificados;
 - ❖ Sanciones pecuniarias de cuantía proporcional, fijadas en una proporción variable entre una a cinco veces el monto del criterio de referencia. Este criterio de referencia podrá consistir, entre otros, en el beneficio económico obtenido por el infractor, el valor de los terrenos, construcciones, garantías otorgadas, o cualquier otro criterio de similares características;
 - ❖ Derrocamiento, desmontaje y, en general, el retiro, a costa del infractor, del objeto materia de la infracción administrativa;
 - ❖ Clausura temporal o definitiva del establecimiento;
 - ❖ Cancelación definitiva de licencias, permisos o autorizaciones administrativas;
 - ❖ Decomiso de los bienes materia de la infracción administrativa;

- ❖ Suspensión provisional o definitiva de la actividad económica o industrial materia de la infracción;
- ❖ Desalojo del infractor del bien inmueble materia de la infracción;
- ❖ Reparación del daño causado a costa del infractor; y,
- ❖ Cualquier otra medida administrativa contemplada y ampliamente reconocida por el derecho público ecuatoriano”⁹¹.

A cada infracción administrativa le corresponderá una sanción administrativa principal y de ser el caso, una sanción administrativa accesoria, siempre que la gravedad y la naturaleza de la infracción lo exija. Cuando se trate de infracciones graves, la autoridad juzgará de forma inmediata al infractor, en el marco de sus competencias, respetando las garantías al debido proceso contempladas en la Constitución de la República. De no ser de su competencia el juzgamiento de la infracción, lo remitirá a la autoridad competente.

Artículo 398.- Responsabilidad.- “Solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas naturales y jurídicas que resulten responsables de los mismos”⁹².

Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en la normativa corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma

⁹¹ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 397

⁹² *Ibíd.*- Ley Cit. Art. 398

solidaria de las infracciones que en su caso se cometan y de las sanciones que se impongan. Serán responsables solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa correspondiente que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las normas reguladoras de los distintos regímenes sancionadores.

Artículo 399.- Prescripción.- “Las infracciones y sanciones prescribirán en cinco años, salvo que otra normativa disponga un plazo diferente”⁹³.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador hubiere caducado.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que se notifique la resolución en firme.

Artículo 400.- Concurrencia de sanciones.- “Nadie podrá ser sancionado administrativamente más de una vez y por un mismo hecho

⁹³ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley
Cit. Art. 399

que ya haya sido sancionado por esa vía, en los casos en que exista identidad del sujeto, hecho y fundamento”⁹⁴.

Artículo 401.- Procedimiento.- “El procedimiento administrativo sancionador iniciará mediante auto motivado que determine con precisión el hecho acusado, la persona presuntamente responsable del hecho, la norma que tipifica la infracción y la sanción que se impondría en caso de ser encontrado responsable. En el mismo auto se solicitarán los informes y documentos que se consideren necesarios para el esclarecimiento del hecho”⁹⁵.

El auto de inicio del expediente será notificado al presunto responsable, concediéndole el término de cinco días para contestar de manera fundamentada los hechos imputados. Con la contestación o en rebeldía, se dará apertura al término probatorio por el plazo de diez días, vencido el cual se dictará resolución motivada. Para asegurar el cumplimiento de la sanción que pudiera imponerse, las autoridades competentes podrán adoptar medidas provisionales de conformidad con lo previsto en este Código.

Artículo 402.- Caducidad del procedimiento administrativo sancionador.- “El procedimiento administrativo sancionador o de control

⁹⁴ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley
Cit. Art. 400

⁹⁵ *Ibíd.*- Art. 401

caducará si luego de treinta días de iniciado, la administración suspende su continuación o impulso. De ser ese el caso, la administración deberá notificar nuevamente al presunto responsable con la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador, siempre que se encuentre dentro de los plazos de prescripción respectivos. El funcionario responsable de la caducidad de un procedimiento sancionador será sancionado de conformidad con la normativa seccional correspondiente y previo expediente disciplinario”⁹⁶.

Se entenderá que el procedimiento ha sido suspendido, si el presunto responsable no ha recibido resolución o requerimiento de la administración en el plazo establecido en este artículo. Contra las resoluciones que impongan sanciones administrativas, podrán interponerse el recurso de apelación o el extraordinario de revisión, siguiendo las normas del presente Código.

4.3.5. La Ley de Gestión Ambiental del Ecuador, Frente a la Contaminación por Desechos.

Mediante Registro Oficial Nro. 245, el 30 de julio de 1999, se expide la “Ley de Gestión Ambiental del Ecuador”, la misma que viene a ser un instrumento jurídico de Gestión que rige al Estado Ecuatoriano. En el Art. 1, establece: “La presente Ley establece los principios y directrices de

⁹⁶ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 402.

política ambiental; determina las obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental y señala los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia”⁹⁷.

En este artículo se entiende que la Ley de Gestión Ambiental del Ecuador, a través de sus principios orienta dirige políticas que obligan a cumplir las responsabilidades inherentes a la gestión ambiental, además integra la participación del sector público como privado; pero cuando señala lo que permite, controla y sanciona, no se encuentra estipulado de manera expresa los clases de sanciones, ni determina las infracciones ambientales.

En el Art. 2 señala: “La gestión ambiental se sujeta a los principios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables...”⁹⁸.

En este artículo se refiere solamente a una gestión ambiental motivada dentro de los valores sociales que como ciudadanos objetos de la producción y consumo, debemos cultivar una cultura de reciclaje y en especial se debe utilizar el tratamiento de la basura mediante tecnologías.

En el Art. 9, literal **j)**, señala: “Coordinar con los organismos competentes sistemas de control para la verificación del cumplimiento de las

⁹⁷ LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL ECUADOR, Edit. Corporación de estudios y Publicaciones, Ecuador, 2002, Pág. 3.

⁹⁸ LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 2.

normas de calidad ambiental referentes al aire, agua, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes”⁹⁹.

Cuando hace referencia sobre el control de calidad ambiental y el cumplimiento de las normas en relación al aire, agua, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes, en este literal debe determinar el organismo competente para que se pueda actuar con jurisdicción y competencia.

En resumen las disposiciones de la Ley de Gestión Ambiental del Ecuador, en relación a la problemática de esta investigación, luego de haberlas analizado, puede decir que no son suficientes jurídicamente para la tutela ambiental, de esta manera permite que la contaminación ambiental se propague haciendo daño en la salud de las persona y el medio ambiente.

4.3.6. Ley Orgánica de Salud del Ecuador.

Esta Ley hace referencia a los determina los desechos comunes, infecciosos, especiales y de las radiaciones ionizantes y no ionizantes. El Art. 97 establece; “la autoridad sanitaria nacional dictará las normas para el manejo de todo tipo de desechos y residuos que afecten la salud humana; normas que serán de cumplimiento obligatorio para las personas

⁹⁹ Ibídem.- Art. 9.

naturales y jurídicas”¹⁰⁰. El Art. 98 de la Ley de Salud señala; “la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con las entidades públicas o privadas, promoverá programas y campañas de información y educación para el manejo de desechos y residuos”¹⁰¹.

El Art. 99 de la Ley citada dispone; “la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con los municipios del país, emitirá los reglamentos, normas y procedimientos técnicos de cumplimiento obligatorio para el manejo adecuado de los desechos infecciosos que generen los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, ambulatorio o de internación, veterinaria y estética”¹⁰². Más adelante en el Art. 100 encontramos; “la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de desechos es responsabilidad de los municipios que la realizarán de acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas que se dicten para el efecto, con observancia de las normas de bioseguridad y control determinadas por la autoridad sanitaria nacional”¹⁰³. El Estado entregará los recursos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo. Art. 102.- “Es responsabilidad del Estado, a través de los municipios del país y en coordinación con las respectivas instituciones públicas, dotar a la población de sistemas de alcantarillado sanitario, pluvial y otros de disposición de excretas y aguas servidas que no afecten a la salud

¹⁰⁰ LEY ORGÁNICA DE SALUD DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Ecuador. 2012. Art. 97

¹⁰¹ *Ibidem*.- Art. 98

¹⁰² LEY ORGÁNICA DE SALUD DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 99

¹⁰³ *Ibidem*.- Art. 100

individual, colectiva y al ambiente; así como de sistemas de tratamiento de aguas servidas”¹⁰⁴. Los desechos infecciosos, especiales, tóxicos y peligrosos para la salud, deben ser tratados técnicamente previo a su eliminación y el depósito final se realizará en los sitios especiales establecidos para el efecto por los municipios del país.

4.4. LEGISLACION COMPARADA.

4.4.1. Ley 42/1975 de 19 de Noviembre sobre Desechos y Residuos.

Albacete –España.

Residuos Sanitarios. Artículo 52.- Centros Productores.

- ❖ .- “Los centros productores de estos residuos serán responsables de que sean adecuadamente gestionados.

En cualquier caso, y sea cual sea la gestión aplicable, cada centro, prescindiendo de su tamaño, debe nombrar a una persona con formación adecuada que se responsabilice de todos los temas relacionados con la gestión de los residuos sanitarios, y que debe:

- Tener conocimiento de la problemática, legislación y ordenanzas aplicables.
- Organizar y responsabilizarse de la adecuada clasificación de los residuos.

¹⁰⁴ Ibídem.- Art. 102

- ❖ Las personas que realicen estas funciones tendrán conocimientos técnicos suficientes para clasificar y catalogar los residuos producidos, y manipular los mismos con conocimiento de causa¹⁰⁵.

Los residuos procedentes de centros sanitarios han de estar debidamente clasificados, envasados separadamente y cerrados, utilizando para ello bolsas y recipientes normalizados.

Artículo 54.- Recogida y Tratamiento.

- .- “Las normas de recogida y tratamiento de los residuos sanitarios, serán diferentes según los distintos tipos de estos.
-

Clase A) Residuos ordinarios o asimilables a domiciliarios.

- Su recogida y eliminación se hará de manera similar a la de los residuos Domiciliarios.

Clase B) Residuos clínicos y biológicos.

- Son de naturaleza peligrosa y, por tanto, se recogerán en bolsas de plástico de color diferente a las utilizadas para los ordinarios, y que cumplan con la norma UNE 53-147-85 y con galga de 200 tipo 6.

Estas bolsas cerradas serán incineradas, esterilizadas o destruidas por el propio establecimiento en aparatos específicamente destinados a este fin.

¹⁰⁵ Ley 42/1975 de 19 de Noviembre sobre Desechos y Residuos. Albacete –España. Art. 52.

- En caso de utilizar un incinerador para la transformación de estos residuos,

Éste deberá cumplir con la normativa legal vigente referente a emisiones a la atmósfera.

Clase C) Residuos patológicos y/o infecciosos.

- Estos residuos son altamente peligrosos por lo que se depositarán en recipientes rígidos de un solo uso, cerrados herméticamente.

Las características que definen estos recipientes vienen expresadas en la norma preliminar DINV 30 739 y son las siguientes:

- Que al menos conste de cuerpo y tapa, constituidas en polietileno de alta densidad o en otros materiales que garanticen la impermeabilidad y estanqueidad tanto interna como externa, pudiendo ser incinerados sin problemas ambientales.
- La tapa estará equipada con cierre tal que permita abrir o cerrar repetidamente el recipiente hasta su llenado. Cuando se considere que está lleno, su simple presión la debe dejar encajada herméticamente.
- El volumen recomendado para estos recipientes, es de un max. de 2 l. para los residuos traumáticos y de 30 a 60 l. para los no traumáticos.

La recogida y eliminación de este tipo de residuos sanitarios será similar a la de los residuos clínicos o biológicos pero extremándose las medidas preventivas y de seguridad.

Clase D) Residuos sanitarios especiales

- En cuanto a los residuos sanitarios especiales, por sus características, deben ser gestionados de forma independiente y ateniéndose a la normativa legal vigente para cada caso.

- .- El Ayuntamiento se hará cargo mediante un servicio de recogida especial de los residuos de la clase B y C, siempre que previamente hayan sido inocuados mediante incineración, esterilización o cualquier otro método¹⁰⁶.

La recolección de los residuos sanitarios infecciosos es manejada en forma diferentes, bajo riesgo de contaminación al ambiente, deben proceder a su destrucción. En el supuesto que el centro sanitario no disponga de sistema específico de tratamiento para los residuos de la Clase B y C (según se especifica en el artículo 42, en este capítulo), podrá concertar el tratamiento de estos residuos con otro centro sanitario próximo o contratar los servicios de empresas ajenas especializadas y debidamente autorizadas para el tratamiento de dichos residuos.

¹⁰⁶ Ley 42/1975 de 19 de Noviembre sobre Desechos y Residuos. Albacete –España. Art. 54.

En cualquiera de estos casos, el transporte de estos residuos se realizará en vehículos especiales no compactadores y siguiendo las normas que establece la legislación vigente para el transporte de mercancías peligrosas.

Si la entrega de residuos clínicos se hace a persona física o jurídica que no posea la debida autorización, el productor responderá solidariamente con el receptor de cualquier daño que se produzca a causa de aquellos y de las sanciones que proceda imponer.

Artículo 100.- Tipificación de Infracciones.

1.- “Las infracciones se clasifican en:

- Leves: cuando la conducta sancionada afecte a las operaciones de recogida de residuos.
- Graves: cuando la conducta sancionada se refiera a reincidencia de faltas leves o a alteraciones ambientales que afecten a la integridad física de terceros y/o la seguridad y salubridad pública.
- Muy graves: las que originen situaciones de degradación ambiental con alto riesgo para las personas y bienes en general.

2.- Será considerado reincidente quien hubiera incurrido en infracciones del mismo tipo en los dos años anteriores”¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Ley 42/1975 de 19 de Noviembre sobre Desechos y Residuos. Albacete –España. Art. 100.

Las infracciones por recolección de residuos sanitario las tipifica esta ley en leves, graves, muy graves, aquellas conductas que atentan contra la salubridad pública y medio ambiente.

Artículo 528.- Graduación de Sanciones.

❖ .- “Para la graduación de las respectivas sanciones, se valorarán conjuntamente las siguientes circunstancias:

- a) Grado de intencionalidad.
- b) Naturaleza de la infracción.
- c) Capacidad económica del titular de la actividad.
- d) Gravedad del daño producido.
- e) Grado de malicia, participación y beneficio obtenido.
- f) Irreversibilidad del daño producido.
- g) Reincidencia.
- h) Otras circunstancias concurrentes que se estime oportuno considerar como atenuantes o agravantes.

❖ .- Se considera reincidente el titular de la actividad que hubiera sido sancionado anteriormente una o más veces por el mismo concepto en los doce meses precedentes, salvo indicación expresa en el Título correspondiente¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Ley 42/1975 de 19 de Noviembre sobre Desechos y Residuos. Albacete –España. Art. 528.

El régimen sancionador permite a la autoridad la graduación de la sanción considerando algunas circunstancias para la aplicación de una pena proporcional.

Sanciones. Artículo 529.- Normas Generales.

❖ .- “Las sanciones por infracción a la presente ordenanza, serán independientes de las medidas reparadoras que se hayan impuesto según los casos.

❖ .- Las sanciones por infracción a la presente Ordenanza podrán aplicarse de forma independiente o conjunta y ser de tipo:

- Cuantitativo: multa.

- Cualitativo: cierre, suspensión o retirada de licencia, etc¹⁰⁹.

Sin perjuicio de la exigencia, en los casos en que proceda, de las correspondientes responsabilidades civiles y penales, las infracciones a la presente Ordenanza serán sancionadas por la Alcaldía-Presidencia, salvo en los casos que tal facultad esté atribuida a otros órganos, dentro de los límites que la legislación aplicable autorice, previa instrucción del oportuno expediente, en el que, en todo caso se dará audiencia al interesado.

Cuando para la protección de los distintos aspectos contemplados en esta Ordenanza concurren otras normas de rango superior, las infracciones

¹⁰⁹ Ley 42/1975 de 19 de Noviembre sobre Desechos y Residuos. Albacete –España. Art. 529.

serán sancionadas con arreglo a las mayores cuantías y severas medidas establecidas.

Para la exacción de sanciones por infracción a las prescripciones de esta Ordenanza, en defecto de pago voluntario o acatamiento de la sanción impuesta, se seguirá el procedimiento administrativo de apremio.

Cuando la Ley no permita a la Alcaldía-Presidencia la imposición de sanción adecuada a la infracción cometida, se elevará la oportuna y fundamentada propuesta de sanción a la autoridad competente.

Artículo 531.- Sanciones respecto a normas relativas a Residuos Sólidos Urbanos.

Estas infracciones administrativas serán sancionadas con arreglo a lo siguiente:

1.- “Leves:

- Multa (cuantía máxima 25.000 pesetas)

2.- Graves:

- Doble de la multa de infracciones leves.
- Retirada de licencia o autorización, según el caso, por un período de doce meses.
- Suspensión total o parcial de la actividad por un período no superior a dos años.

- Inhabilitación para concurrir a licitaciones para la adjudicación de actividades relacionadas con los residuos, durante un período no superior a doce meses.

3.- Muy Graves:

- Doble de la multa de infracciones graves.
- Retirada de licencia o autorización por un período de 18 meses.
- Suspensión total o parcial de la actividad por un período no superior a tres años.
- Inhabilitación para concurrir a licitaciones para la adjudicación de actividades relacionadas con los residuos, durante un período de 18 meses¹¹⁰.

Como se observa para la imposición de penas leves, graves o muy graves deben aplicarse las penas de acuerdo a la infracción, recayendo sobre multas elevadas, clausura del establecimiento.

4.4.2. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Las infracciones o las disposiciones de la Ley y su Reglamento y sus demás disposiciones administrativas aplicables, serán sancionadas por el ayuntamiento cuando así proceda.

¹¹⁰ Ley 42/1975 de 19 de Noviembre sobre Desechos y Residuos. Albacete –España. Art. 531.

Artículo 63. Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

I.- “Apercibimiento

II.- Amonestación

III.- Multa

IV.- Impedir la circulación de vehículos contaminantes, remitiéndolos en su caso a los depósitos correspondientes.

V.- Suspensión de autorizaciones o revocaciones de concesiones o autorizaciones.

VI.- Arresto administrativo

VII.- Clausura temporal o definitiva, parcial o total.

VIII.- *Reparación al daño ambiental*¹¹¹.

En esta Ley Municipal sanciona con falta y obliga a los responsables a la reparación ambiental.

Artículo 64. Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- *“La gravedad de la responsabilidad en la que se incurra, considerando principalmente el criterio de impacto y riesgo ambiental.*

II.- Las condiciones económicas del infractor.

III.- Los antecedentes del infractor.

IV.- Reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones.

¹¹¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Art. 63.

V.- El monto del beneficio económico personal o el daño y/o el perjuicio a la comunidad, derivado del incumplimiento de sus obligaciones”¹¹².

Las sanciones son graduadas considerando como elementos el impacto y riesgo ambiental.

Artículo 65. La imposición de sanciones será de acuerdo a las siguientes reglas:

- I.- “El apercibimiento, la retención de vehículos y el arresto administrativo serán aplicados indistintamente por el ejecutivo del Estado, y el Ayuntamiento, pero nunca por ambos a la vez.
- II.- El apercibimiento y la amonestación constarán por escrito y se aplicarán preferentemente antes de otro tipo de sanción, salvo que sea evidente la necesidad de aplicar otra sanción por la autoridad competente.
- III.- El Ayuntamiento aplicará las sanciones económicas en aquellos casos de que sea de su competencia y no excederá a un monto equivalente a 1000 días de salario mínimo diario, vigente en el Estado, dentro de la zona económica de que se trate.
- IV.- La suspensión y clausura de actividades y obras ordenadas por la ley serán aplicadas indistintamente por el ayuntamiento o el ejecutivo del Estado, según corresponda.

¹¹² Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Art. 64.

V.- La cancelación de permisos, concesiones y asignaciones, será de competencia del ayuntamiento o del ejecutivo del Estado según corresponda.

VI.- La reparación del daño será aplicada por la autoridad competente, previo dictamen técnico”¹¹³.

Para la imposición de sanciones se toman reglas de proporcionalidad al daño causado.

Artículo 68. Se sancionará con multa de 100 a 1000 días de salario mínimo vigente en la zona a la persona física o moral que:

I.- “Impida al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección ambiental, en los términos previstos en la orden escrita correspondiente.

II.- Rebasen los límites máximos permitidos de emisiones contaminantes en fuentes fijas o impida la verificación de sus emisiones.

III.- No cuente con la autorización correspondiente para llevar acabo el manejo y disposición final de residuos de origen industrial, comercial, de *servicios* y agropecuarios.

IV.- No cumpla con las medidas de tratamiento y residuo de aguas tratadas.

¹¹³ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Art. 65.

- V.- Realice actividades que puedan deteriorar significativamente la calidad del suelo, por no aplicar medidas de conservación, protección, restauración y recuperación, dictadas por la autoridad correspondiente.
- VI.- Rebase los límites máximos permitidos por emisiones contaminantes de fuentes fijas, no realice mediciones periódicas de sus emisiones y/o no proporcione la información correspondiente a la autoridad competente.
- VII.- Rebase los límites máximos permitidos, no realice muestreo y análisis periódicos de sus aguas residuales, no proporcione información correspondiente e impida la verificación de las medidas dictadas.
- VIII.- Descarguen aguas de origen agropecuario, industrial, comercial, o de servicios sin cumplir con las medidas dictadas por autoridad competente.
- IX.- Opere sistemas o plantas de tratamiento y no cumpla con sus límites máximos permisibles o las condiciones particulares de sus aguas residuales.
- X.- Rebase los límites máximos permitidos por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, vapores, gases y olores.
- XI.- Descarguen a los cuerpos de agua o a los sistemas de drenaje y alcantarillado, sin acatar los criterios y las normas oficiales mexicanas y no instalen planta o sistema de tratamiento.

- XII.- Construya una obra nueva, amplíe una existente o realice nuevas actividades industriales, comerciales o de servicios que puedan afectar al ambiente, sin contar previamente, con la autorización del informe preventivo, en los casos que éste se requiera, así como al que contando con la autorización no dé cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidas en la cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidas en la misma.
- XIII.- *Deposite o arroje residuos en la vía pública o quemé éstos o cualquier material peligroso al aire libre.*
- XIV.- Lleve, a cabo el manejo y disposición final de residuos de origen agropecuario, industrial, comercial o de servicios, sin contar con la autorización respectiva.
- XV.- Sea propietario o poseedor de un vehículo retirado de la circulación por rebasar los límites máximos permitidos en las normas oficiales mexicanas o en los criterios y normas técnicas ambientales estatales, de conformidad con la constancia respectiva.
- XVI.- Deposite materiales o residuos que obstruyan las redes del drenaje o alcantarillado del municipio.
- XVII.- Genere descarga de agua residual o emisiones constantes a la atmósfera, agua o suelo rebasando los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas, los criterios y normas técnicas estatales o condiciones particulares de descarga”¹¹⁴.

¹¹⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Art. 68.

Esta ley sanciona a las instituciones que no cuenten con el respectivo permiso de la autoridad competente para el manejo de residuos.

Artículo 69. Sin perjuicio de la aplicación de las multas establecidas en los artículos anteriores, se aplicarán las siguientes sanciones, cuando se incurra en las infracciones referidas a continuación:

- I.- “Tratándose de fuentes fijas, si persiste la infracción una vez vencido el plazo concedido por el ayuntamiento para corregir las irregularidades detectadas, podrá imponerse multas adicionales por cada día que subsista la contradicción, sin perjuicio de la multa originalmente impuesta.
- II.- *Revocación de concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas por el municipio*, conforme a la ley, en caso de la prestación de servicio público de transporte de pasajeros o de carga en vehículos que no utilicen fuentes de energía, sistemas o equipos determinados por las propias autoridades para prevenir o minimizar sus emisiones contaminantes.
- III.- Las infracciones a la ley o al presente reglamento que no tengan sanción específica, serán sancionadas mediante amonestación con apercibimiento de que en el caso de incurrir nuevamente en la misma infracción, se aplicará multa por el equivalente a 20 días de salario mínimo, si aplicada la multa se comete nuevamente la infracción, se estará a lo dispuesto por la ley en los casos de reincidencia.

- IV.- Cuando el infractor en un hecho o más hechos viole varias disposiciones del presente reglamento, se acumularán y se aplicarán las sanciones correspondientes a cada una de ellas.
- V.- Hay reincidencia cuando una persona ha sido sancionada por contravenir una disposición de la ley y el presente reglamento e infringir nuevamente los mismos en un periodo de 3 años.
- VI.- La reincidencia se sancionará con multa equivalente a dos tantos de la originalmente impuesta.
- VII.- En caso de reincidencia tratándose de fuentes fijas, además de lo dispuesto en el artículo anterior, se aplicará como sanción la clausura total por 30 días naturales de la actividad o fuente específica que haya dado lugar a la infracción.
- VIII.- Tratándose de fuentes fijas, si se contraviene por tercera ocasión en un lapso de 2 años la misma disposición, se aplicará como sanción la clausura total y definitiva.
- IX.- Lo dispuesto en los dos artículos anteriores no será aplicable en caso de infracciones que no tengan sanción específica.
- X.- Las sanciones por faltas administrativas deberán ser detalladas mediante una acta de diligencia en términos del código de procedimientos administrativos del Estado de México, y por un acta administrativa en revisión de documentación presentada por verificadores, otorgándoles a éstos su garantía de audiencia.

XI.- Procede la retención o remisión de vehículos a quienes no acaten lo establecido en los programas, mecanismos o disposiciones, para disminuir la emisión de contaminantes provenientes de vehículos automotores que ostensiblemente contaminan, para lo cual se deberá coordinar con la autoridad estatal competente que realice las funciones de vialidad y tránsito.

XII.- Procede el arresto administrativo por desacato a las disposiciones de la autoridad en esta materia o por obstaculizar las funciones de la misma.

XIII.- Procede la revocación o cancelación de permisos, concesiones o autorizaciones y asignaciones a quienes no se sujeten a los términos establecidos en las propias autorizaciones relacionadas con la protección al ambiente.

XIV.- Procede la reparación del daño causado al ambiente, previo dictamen técnico emitido por la autoridad competente.

XV.- Los servidores públicos que tengan conocimiento, en el ejercicio de sus funciones, de un delito ecológico, deberán denunciarlo de inmediato al ministerio público competente”¹¹⁵.

La aplicación de las sanciones administrativas estará a cargo del oficial conciliador y calificador, de acuerdo a las atribuciones que señala la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Esta disposición protege al

¹¹⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Art. 69.

ambiente y sanciona a sus responsables que no cumplan con la normativa de reciclaje de desechos que atentan contra la salud de las personas.

4.4.3. Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los Municipios de Andalucía-España.

Régimen Sancionador. Artículo 5 Concepto y clasificación de las infracciones.

“Son infracciones administrativas las acciones u omisiones tipificadas en la presente Ley.

Las disposiciones reglamentarias que en desarrollo de la presente Ley se dicten por los respectivos ayuntamientos y, en su caso, por la Administración autonómica, para sus respectivos ámbitos territoriales, podrán introducir especificaciones y graduaciones de las infracciones.

Las infracciones administrativas previstas en la presente Ley se clasifican en muy graves, graves y leves.

Artículo 6 Infracciones muy graves

Se consideran infracciones muy graves:

Las infracciones tipificadas como graves cuando se produzcan situaciones de grave riesgo para los bienes, para la seguridad e integridad física de las personas o para la salud pública.

La reiteración o la reincidencia en la comisión de infracciones graves en el plazo de un año, en los términos previstos en el artículo 12 de la presente Ley.

Artículo 7 Infracciones graves

Se consideran infracciones graves:

Las actividades comerciales de aprovisionamiento de bebidas para su consumo en los espacios abiertos definidos en el artículo 1.3 mediante encargos realizados por vía telefónica, mensajería, vía telemática o cualquier otro medio.

La entrega o dispensación por parte de los establecimientos comerciales de bebidas alcohólicas fuera del horario establecido normativamente para la venta, aun cuando la transacción económica o el abono del importe de las bebidas adquiridas se hubiera efectuado dentro del horario permitido.

La venta o dispensación por parte de los establecimientos de hostelería o de esparcimiento de bebidas alcohólicas, para su consumo fuera del establecimiento y de las zonas anexas a los mismos debidamente autorizadas.

La reiteración o reincidencia en la comisión de infracciones leves en el plazo de un año, en los términos previstos en el artículo 12 de la presente Ley.

Artículo 8 Infracciones leves

Constituirán infracciones leves:

La permanencia y concentración de personas que se encuentren consumiendo bebidas o realizando otras actividades que pongan en peligro la pacífica convivencia ciudadana fuera de las zonas del término municipal que el Ayuntamiento haya establecido como permitidas.

Abandonar o arrojar, fuera de los puntos de depósito de basuras, en los espacios abiertos definidos en el artículo 1.3, los envases y restos de bebidas y demás recipientes utilizados en las actividades de ocio descritas en esta Ley.

La realización de necesidades fisiológicas en los espacios abiertos definidos en el artículo 1.3 o fuera de los servicios habilitados al efecto.

La permanencia y concentración de personas que se encuentren consumiendo bebidas o realizando otras actividades que pongan en peligro la pacífica convivencia ciudadana en zonas contiguas a un centro sanitario o en sus alrededores.

El consumo de bebidas alcohólicas por menores de dieciocho años en los espacios abiertos definidos en el artículo 1.3.

Las acciones u omisiones tipificadas como infracciones graves cuando por su escasa significación, trascendencia o perjuicio ocasionado a terceros no deban ser calificadas como tales.

Cualquier otro incumplimiento de lo establecido en la presente Ley y en las prevenciones recogidas en las respectivas disposiciones reglamentarias que la desarrollen, en relación con la exigencia de la realización de determinadas actuaciones o condiciones para el desarrollo de la actividad de ocio en los espacios abiertos definidos en el artículo 1.3, no tipificado como infracción muy grave o grave”¹¹⁶.

Artículo 9 Sanciones

“La comisión de las infracciones tipificadas en la presente Ley dará lugar a la imposición de las siguientes sanciones:

Multa de veinticuatro mil un euros (24.001) a sesenta mil euros (60.000) para las infracciones muy graves.

Multa de trescientos un euros (301) a veinticuatro mil euros (24.000) para las infracciones graves.

¹¹⁶ Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los Municipios de Andalucía.

Apercibimiento o multa de hasta trescientos euros (300) para las infracciones leves.

La multa a imponer podrá ser incrementada por encima de las cantidades previstas en el apartado 1 de este artículo, en la cuantía del beneficio obtenido mediante la realización de la acción u omisión tipificada como infracción y la reposición del bien dañado.

Si la infracción se cometiese por personas menores de edad, mayores de dieciséis años, la multa impuesta podrá ser sustituida, con su consentimiento expreso, por la realización de prestaciones no retribuidas de interés social a favor del municipio por un tiempo no superior a treinta días. En caso de constatarse la no realización de las referidas prestaciones de interés social se exigirá la multa que se les hubiera impuesto.

Artículo 10 Sanciones accesorias

Sin perjuicio de las multas previstas en el artículo 9, la comisión de las infracciones tipificadas en la presente Ley podrá llevar aparejada la imposición de las siguientes sanciones accesorias:

Incautación de los instrumentos y efectos utilizados para la comisión de las infracciones.

Suspensión de las licencias de apertura y autorizaciones municipales por un período de dos años y un día a cinco años para infracciones muy graves, y de hasta dos años para infracciones graves.

Clausura de los establecimientos públicos por un período de dos años y un día a cinco años para las infracciones muy graves, y de hasta dos años para las infracciones graves.

Inhabilitación para realizar la misma actividad por un período de un año y un día a tres años para las infracciones muy graves, y de hasta un año para las infracciones graves.

Revocación de las licencias de apertura y autorizaciones municipales, no pudiendo solicitarse nuevo otorgamiento para la misma actividad hasta transcurrido un período mínimo de cinco años.

Impuestas las sanciones accesorias previstas en las letras b), c) y e) del apartado anterior, únicamente procederá la interrupción de la ejecución de las mismas cuando, previa autorización administrativa otorgada a solicitud del titular o propietario, se acredite que en los correspondientes establecimientos se va a desarrollar una actividad económica distinta de la que como consecuencia de su ejercicio originó la infracción. En tal

supuesto, el tiempo durante el cual se desarrolle la mencionada actividad no será computado a los efectos del cumplimiento de las sanciones.

Artículo 11 Personas responsables de la infracción

Serán sujetos responsables las personas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracción en la presente Ley.

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, la persona titular de la empresa o actividad será responsable solidaria del pago de las multas impuestas como consecuencia de las infracciones cometidas por su personal empleado con ocasión o a consecuencia de la actividad mercantil de la empresa titular de la licencia de apertura o de la autorización municipal.

Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que se cometan y de las sanciones que se impongan. Asimismo, serán responsables subsidiarios de las sanciones impuestas a las personas jurídicas los administradores de las mismas.

En el caso de personas menores de edad, mayores de dieciséis años, salvo que se trate de obligaciones que hayan de cumplir personalmente,

serán responsables solidarios del pago de las multas sus representantes legales”¹¹⁷.

A los efectos de la presente Ley, se considerará que existe reiteración en los casos de comisión de una segunda infracción de distinta naturaleza en el término de un año cuando así haya sido declarado por resolución administrativa firme. A los efectos de la presente Ley, se entenderá que existe reincidencia en los casos de comisión de una segunda infracción de la misma naturaleza en el término de un año cuando así haya sido declarado por resolución administrativa firme.

Sin perjuicio de las sanciones que en su caso proceda imponer, podrán adoptarse por el órgano competente las medidas provisionales que estime necesarias para asegurar el cumplimiento de la resolución que pudiera adoptarse y, en todo caso, para asegurar el cumplimiento de la legalidad.

Podrán adoptarse, entre otras, las siguientes medidas provisionales:

- a)** “Exigencia de fianza o caución.
- b)** Suspensión temporal de la licencia de actividad.
- c)** Cierre temporal del local o instalación.
- d)** Incautación de los bienes directamente relacionados con los hechos que hayan dado lugar al procedimiento”¹¹⁸.

¹¹⁷ Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los Municipios de Andalucía.

Asimismo, los agentes o las agentes de la autoridad, en el momento de levantar acta de denuncia, podrán adoptar medidas provisionales de precintado y comiso de los elementos materiales utilizados para la comisión de la presunta infracción. En estos casos, el órgano a quien compete la apertura del procedimiento sancionador deberá, en el acuerdo de iniciación, ratificar o levantar la medida provisional adoptada. Si en el plazo de dos meses desde su adopción no se hubiese comunicado la ratificación de la medida, se considerará sin efecto, sin perjuicio de la continuación del procedimiento sancionador¹¹⁹. Las sanciones se graduarán atendiendo a las circunstancias de la infracción, a la gravedad, a su trascendencia, a la capacidad económica de la persona infractora, a la intencionalidad, a los daños y a los beneficios ilícitamente obtenidos.

Si los daños causados o beneficios ilícitamente obtenidos fueren de poca entidad, la sanción podrá imponerse dentro de la escala inmediatamente inferior, siempre que no concurren en su comisión la reiteración o reincidencia de la persona infractora, la producción de daños y perjuicios a terceros ni afecten a la seguridad de las personas. La toma en consideración de estas circunstancias sólo procederá si, previamente, no han sido tenidas en cuenta para determinar la infracción sancionable.

¹¹⁸ Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los Municipios de Andalucía.

¹¹⁹ *Ibíd.* - Municipios de Andalucía.

Las infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las graves a los tres años y las leves al año; las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las impuestas por infracciones graves a los tres años y las impuestas por infracciones leves al año.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento de la persona interesada, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el procedimiento sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento de la persona interesada, del procedimiento de ejecución, reanudándose el plazo de prescripción si aquel estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. El procedimiento sancionador deberá resolverse y la resolución notificarse en el plazo máximo de un año desde la iniciación de aquél, produciéndose la caducidad del mismo en la forma y modo previstos en la Ley.

5.- MATERIALES Y MÉTODOS.

5.1. Materiales Utilizados

Este trabajo se fundamenta de manera documental, bibliográfica y de campo. Como se trata de una investigación de carácter jurídico utilicé textos y material relacionados con el derecho constitucional de participación en democracia, desde los puntos de vista social, científico y jurídico; así como de bibliografía relacionada al problema a indagar.

Las fuentes bibliográficas fueron utilizadas según el avance y el esquema de búsqueda de información previamente establecido para la investigación, puedo mencionar que en cuanto al marco conceptual los Diccionarios de Guillermo Cabanellas, obras jurídicas de tratadistas de renombre como José Bolívar Castillo, Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional, La Regionalización Horizontal, entre otras. Estas fuentes de información me permitieron conceptualizar los diferentes términos referentes a esta tesis, así como determinar sus diferentes acepciones o sinónimos.

5.2. Métodos.

En cuanto a los métodos para desarrollar el presente trabajo de investigación socio-jurídico, me apoyé en primer lugar en el método científico, o de inducción, camino adecuado que me permitió llegar al

conocimiento pertinente de la problemática referente a la participación ciudadana, ya que ésta parte de la observación de un hecho o fenómeno de la realidad objetiva, en los que se da en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al no regular correctamente, la potestad sancionadora. Haciendo uso del método empírico, con el producto del resultado de la experiencia, basándome en la observación de los hechos, acontecimientos y en la práctica concreta, pude llegar a verificar con datos tomados de criterios oportunos y pertinentes, lo referente a los objetivos, tanto general como específicos; y, a la contrastación de hipótesis.

A través del Método Hipotético-Deductivo que sigue un proceso sistemático, analítico; exponiendo conceptos, principios, definiciones, leyes o normas generales, puede extraer algunas conclusiones o consecuencias, aplicando pasos como la comprobación y demostración de los resultados de la investigación, y así posteriormente acordar las debidas recomendaciones necesarias para la solución de la problemática.

El Método Dialéctico me permitió, al ser este un método universal, y al establecer que los conocimientos son comunes en todos los métodos particulares, interpretar la realidad; ya que por él se pude determinar las consecuencias precisas de la problemática y emprender las resoluciones concretas que tienden al bienestar de una sociedad.

5.3. Procedimientos y Técnicas.

La observación, el análisis y la síntesis me permitieron obtener la información sustancial para desarrollar la investigación jurídica propuesta. Me auxilié de técnicas adecuadas para la recolección de información, tales como el fichaje bibliográfico y nemotécnico.

Refiriéndonos a la investigación de campo, puedo emitir que en cuanto a la aplicación de encuestas, fueron aplicadas a una muestra poblacional de treinta integrada por abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja, luego de un proceso de selección y consulta previa sobre su posibilidad de apoyo a mi trabajo. Además ejecuté la aplicación de diez entrevistas a un grupo de selectos de autoridades de la ciudad de Loja; mismos que se han especializado en la rama municipal, ya sea por su experiencia laboral o por sus constantes estudios en la materia.

Los resultados de la investigación recopilada, como es evidente, se expresan en el presente informe final, mismo que contiene, además de la recopilación bibliográfica y el análisis de resultados que son expresados mediante cuadros estadísticos que demuestren la incidencia del problema objeto de estudio durante el tiempo analizado; además realicé un adecuado estudio de la problemática.

Con todo el trabajo realizado pude llegar a establecer la verificación de los objetivos y la contrastación de hipótesis planteadas al iniciar la investigación jurídica, con lo que posteriormente he podido emitir las conclusiones, recomendaciones y proyecto de reforma destinado a ofrecer una alternativa para el mejor control de la problemática, en la potestad sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados a los Centros de salud que tienen un mal manejo de reciclaje de desechos infecciosos.

6. RESULTADOS.

6.1. Resultados de Aplicación de Encuestas.

En la presente técnica he aplicado treinta encuestas a abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja, luego de un proceso de selección.

Primera Pregunta: En el numeral 4to., del Art. 264 de la Constitución de la República del Ecuador señala que los Municipios tienen como competencias exclusivas prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, **manejo de desechos sólidos**, actividades de saneamiento ambiental; ¿cree usted que se cumple con esta disposición constitucional?.

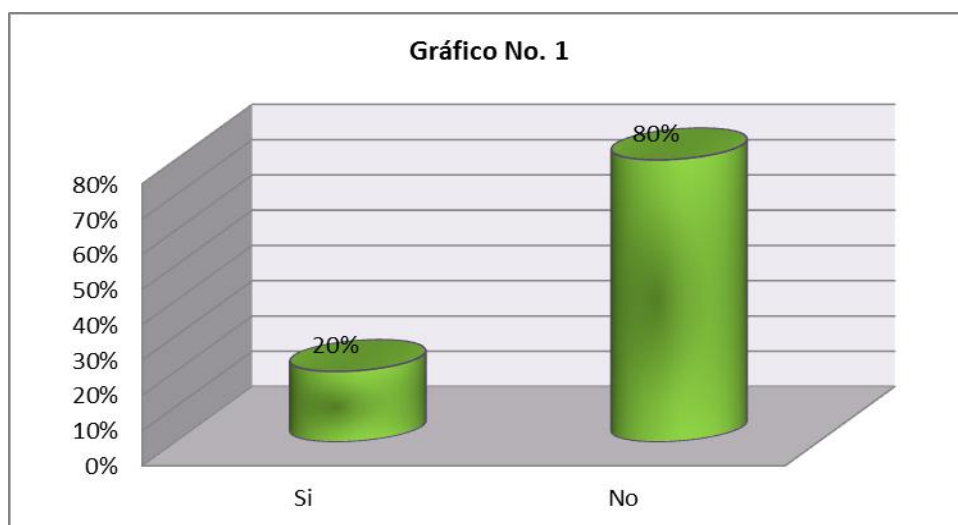
Cuadro No. 1

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Si	06	20%
No	24	80%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la ciudad de Loja.

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra.

Gráfico No. 1



Interpretación: En esta pregunta seis de los encuestados que representan el 20%, señalan que si se cumple porque la ciudadanía cuenta con los servicios básicos que el municipio les brinda, tanto urbano como rural. En cambio, veinticuatro encuestados que corresponden al 80%, señalan que no, porque existen sectores marginados en donde no cuentan con todos los servicios, para que alcancen el bien común. Las competencias del municipio debería aplicársela, sin distinción de sector alguno, lo que prevalece es la conservación ambiental y servicios básicos para la población.

Análisis: Conforme se observa la mayoría de los encuestados dan su opinión del incumplimiento de la disposición constitucional que faculta al municipio competencias exclusivas que no son aplicadas correctamente. Considero que el Gobierno Autónomo Municipal debe destinar presupuestos para el cumplimiento de los servicios públicos con planes de gobiernos del buen vivir.

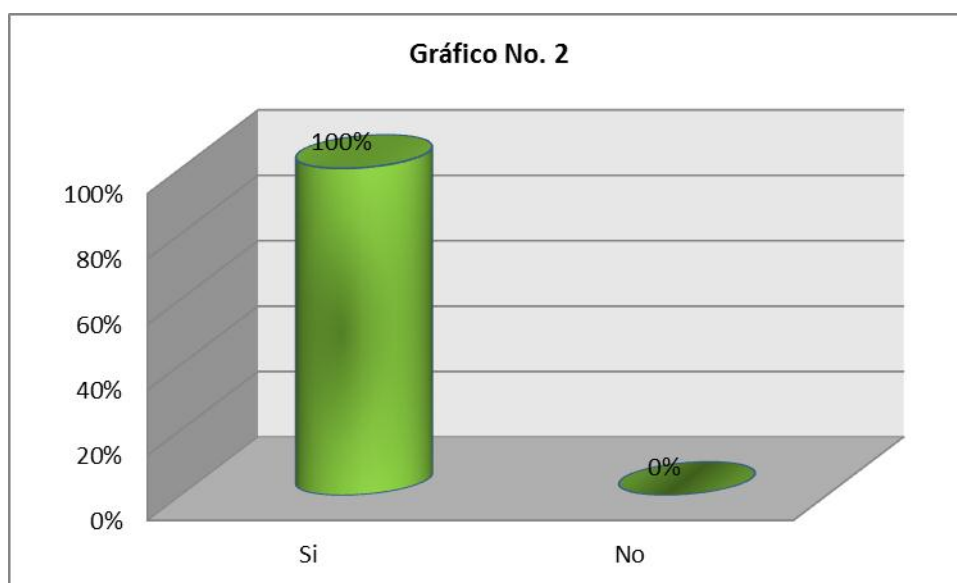
Segunda Pregunta: Estima conveniente se dicte una ordenanza municipal para que en basurales o contenedores de basura, los desechos infecciosos que corresponden a los establecimientos de salud públicos o privados, sea depositado en un sector de responsabilidad vigilado, y su destrucción no afecte al ambiente.

Cuadro No. 2

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Si	30	100%
No	00	00%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la ciudad de Loja.

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra.



Interpretación: En esta pregunta los treinta encuestados que representan el 100%, señalan que sí, porque un municipio como gobierno autónomo y con competencias exclusivas debe dictar ordenanzas que haga cumplir a la colectividad y dependencias sanitarias públicas y privadas, el manejo de los desechos infecciosos que atentan contra la salud de las personas y contaminan el ambiente. Es un derecho constitucional de vivir en un ambiente sano libre de contaminación, por lo tanto los desechos infecciosos deben ser depositados y destruidos por personal especializado, así como su vigilancia durante la permanencia porque

existen personas que se dedica a reciclar y buscan en los basurales sin protección alguna.

Análisis: Conforme se observa todos los encuestados dan su opinión, del cumplimiento de la ordenanza municipal como norma legal aplicada a los ciudadanos. En la actualidad los basurales o depósitos de basura están invadidos de personas que se dedican a reciclar, pero no existe vigilancia por parte de las autoridades municipales en concientizar a estas personas que se están arriesgando a una contaminación por desechos infecciosos que pueden acarrear enfermedades incurables.

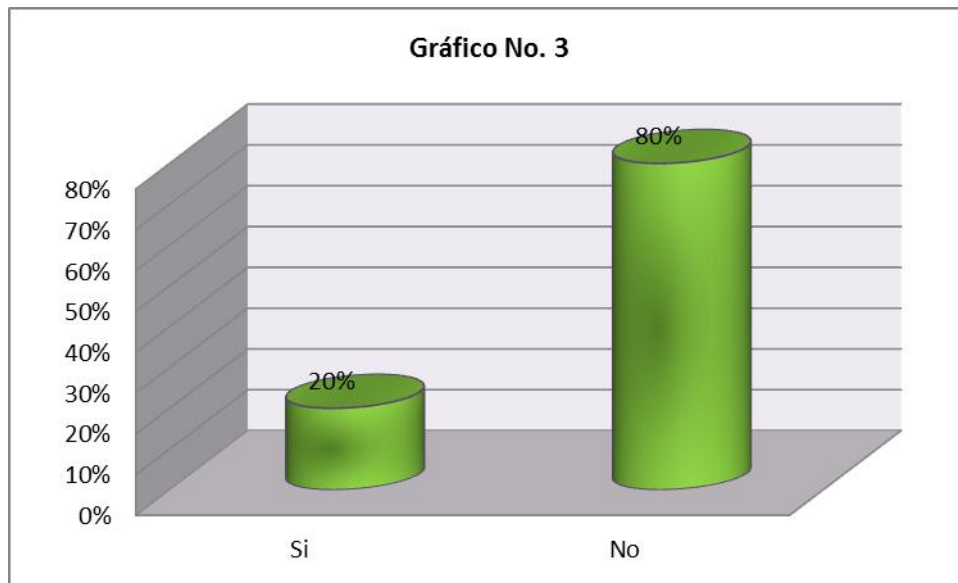
Tercera Pregunta: El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el literal d), del Art. 55 establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán competencias exclusivas de prestar los servicios públicos de manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental. ¿Se estará cumpliendo con esta disposición legal?

Cuadro No. 3

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Si	06	20%
No	24	80%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la ciudad de Loja.

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra



Interpretación: En esta pregunta seis de los encuestados que equivalen el 20%, señalan que el actual Código de Organización Territorial Autonomía y Descentralización faculta a los municipios hacer usos de competencias exclusivas de prestar servicios públicos de manejo de desechos sólidos, por lo cual se ha ordenado que los centros de salud pública y privadas clasifiquen los desechos infecciosos y se le dé, un tratamiento diferente a los demás desechos, por su alto riesgo de peligrosidad. Mientras que veinticuatro personas que constituyen el 80%, manifiestan que el municipio no cumple con la prestación de servicios en forma eficaz, porque no existe un estricto control y vigilancia de las normas legales, del cumplimiento de los hospitales y clínicas privadas en clasificación del desecho infecciosos, así como su traslado, y destino final.

Análisis: Conforme se observa la mayoría de los encuestados consideran que no existe fiel cumplimiento de las competencias exclusivas de

prestación de servicios públicos que prevé el Código de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, la autoridad Municipal debe hacer cumplir por medio de ordenanza, previo a garantizar los derechos de las personas y de la naturales, es decir, el derecho a la salud humana, y al ambiente sano.

Cuarta Pregunta: De los organismos descritos a continuación; cuál cree usted, que le corresponda el Ejercicio de las Competencias de Gestión Ambiental:

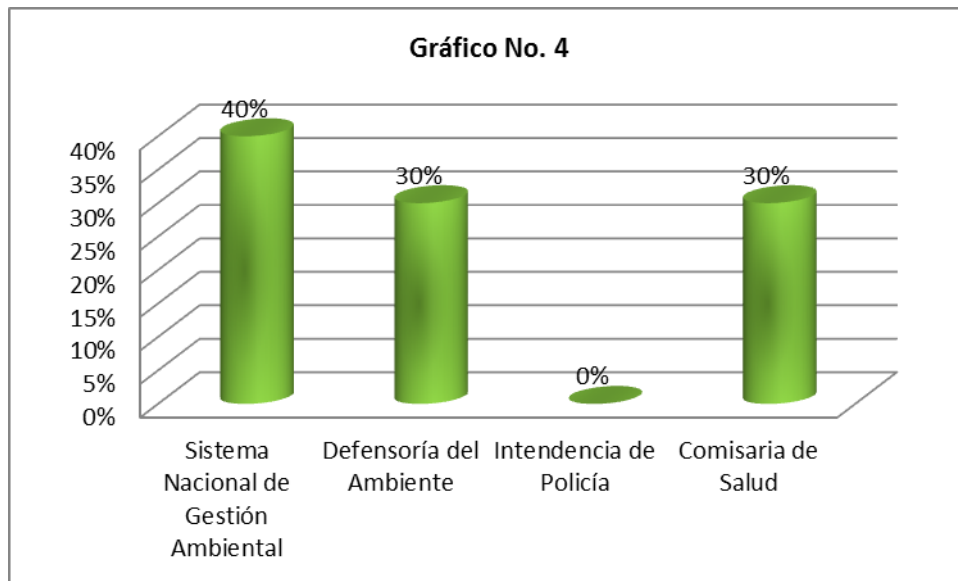
- Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental. ()
- Defensoría del ambiente y la naturaleza. ()
- Intendencia de Policía ()
- Comisaria de Salud ()

Cuadro No. 4

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Sistema Nacional de Gestión Ambiental	12	40%
Defensoría del Ambiente	09	30%
Intendencia de Policía	00	00%
Comisaria de Salud	09	30%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la ciudad de Loja.

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra



Interpretación: En esta pregunta los encuestados respondieron como organismo del ejercicio de competencias de gestión ambiental, de la siguiente manera: doce encuestados que corresponden al 40%, seleccionan la opción del Sistema nacional descentralizado de las competencias de gestión ambiental; en cambio, nueve encuestados que equivalen al 30%, señalan la defensoría del ambiente y la naturaleza; mientras que la alternativa de Intendencia de Policía, no es seleccionada; finalmente nueve encuestados que representan al 30%, seleccionan la opción de Comisaría de Salud.

Análisis: Conforme se observa la mayoría de los encuestados seleccionan al Sistema nacional descentralizado de las competencias de gestión ambiental, como organismos encargado de del ejercicio de competencias, es decir, que este organismo debe coordinar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados para que presten el servicio de

reciclaje de desechos infecciosos de todos los establecimientos de salud públicos y privados.

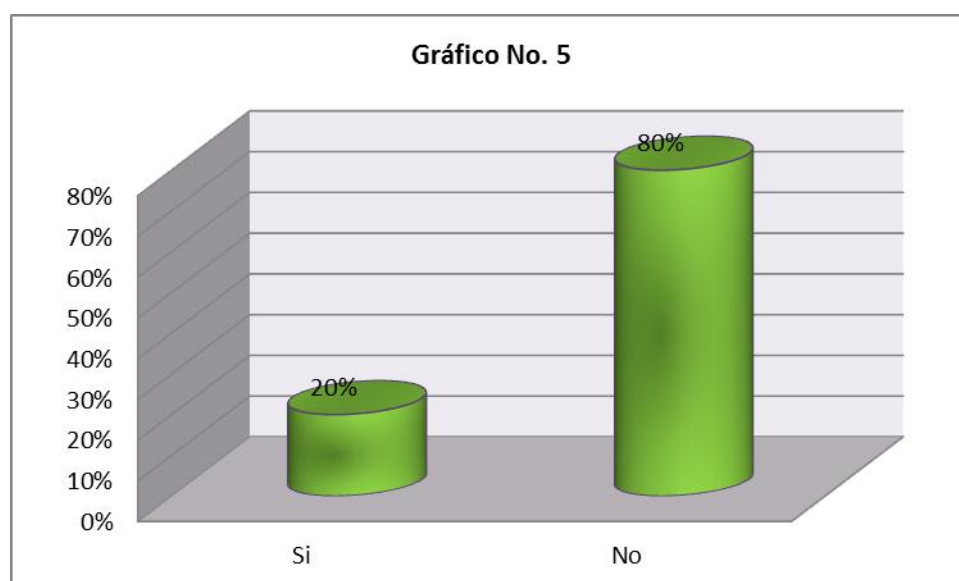
Quinta Pregunta: Los Gobiernos autónomos descentralizados municipales establecerán, en forma progresiva, **sistemas de gestión integral de desechos**, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado. ¿Se estará cumpliendo con esta norma?

Cuadro No. 5

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Si	06	20%
No	24	80%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la ciudad de Loja.

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra.



Interpretación: En esta pregunta seis de los encuestados que representan el 20%, señalan que si se cumplen los gobiernos autónomos descentralizados municipales con el sistema integral de recolección de desechos, Loja fue una de las primeras ciudades del Ecuador que ordeno la recolección de basura, en anteriores administración, en la actualidad, esta abandona esta competencia. Por otra parte; veinticuatro encuestados que significan el 80%, responden que no se vienen cumpliendo con la competencia municipal en la aplicación del sistema de gestión integral de desechos.

Análisis: Comparto con la opinión de la mayoría, agregando que los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben dar prioridad al sistema integral de gestión ambiental, en lo relacionado a la recolección y destino final de los desechos infecciosos de los hospitales y clínicas privadas, por atentar contra la salud y al ambiente.

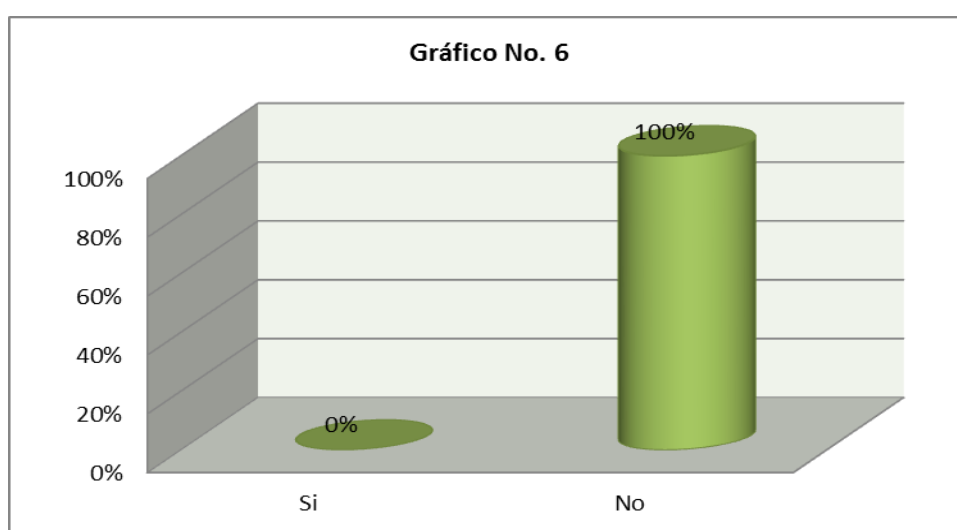
Sexta Pregunta: El Art. 395 del COOTAD establece la Potestad Sancionadora en materia administrativa para los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, encargados del juzgamiento de infracciones; conoce usted si el gobierno local cuenta con normas sancionadoras?

Cuadro No. 6

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Si	00	00%
No	30	100%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la ciudad de Loja.

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra



Interpretación: En esta pregunta los treinta encuestados que representan el 100%, señalan que desconocen si el municipio de Loja cuenta con norma legales autónomas que sancionen su incumplimiento, lo único es que existe la norma sancionadora del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, del cual se rigen sus competencias.

Análisis: En esta pregunta se observa que las autoridades los encuestados desconocen si existen norma autónomas del Municipios de Loja que sancionen por su incumplimiento, solo conocen que se basan del COOTAD, además, se conoce que en la administración anterior, se dictó

un Código Municipal de para el cantón Loja, el mismo que no es aplicado por el actual gobierno autónomo.

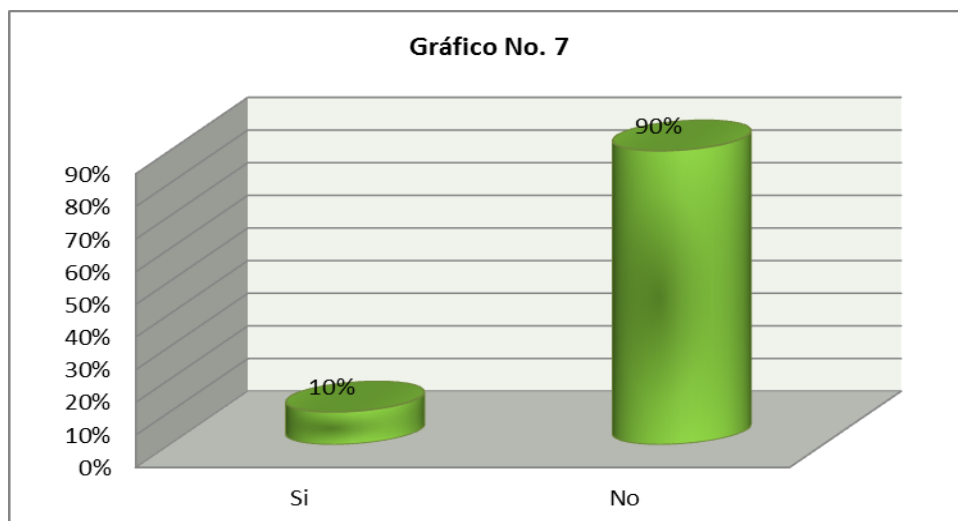
Séptima Pregunta: El Art. 97 de la Ley Orgánica de Salud del Ecuador establece que la autoridad sanitaria nacional dictará las normas para el manejo de todo tipo de desechos y residuos que afecten la salud humana; normas que serán de cumplimiento obligatorio para las personas naturales y jurídicas. ¿Conoce usted si se cumple?

Cuadro No. 7

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Si	03	10%
No	27	90%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la ciudad de Loja.

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra



Interpretación: En esta pregunta tres encuestados que equivalen al 10%, señalan que las autoridades sanitarias si a nivel nacional dictan políticas para el manejo de desechos hospitalarios, sin embargo, hay que observar su cumplimiento por parte de autoridades y usuarios. En cambio, veintisiete encuestados que corresponden al 90%, señalan que se viene cumpliendo las Instituciones públicas y privadas, en parte cumplen con las normas de manejo de todo tipo de desecho y residuos que afecten a la salud de los ciudadanos.

Análisis: Los encuestados la mayoría opinan que no se cumple por parte de personas naturales o jurídicas del manejo de residuos o desechos infecciosos que atentan contra el derecho a la salud de la personas y al derecho ambiental, al contaminarlo. Queda prescrito en la Ley de salud, pero su cumplimiento no es ejecutado.

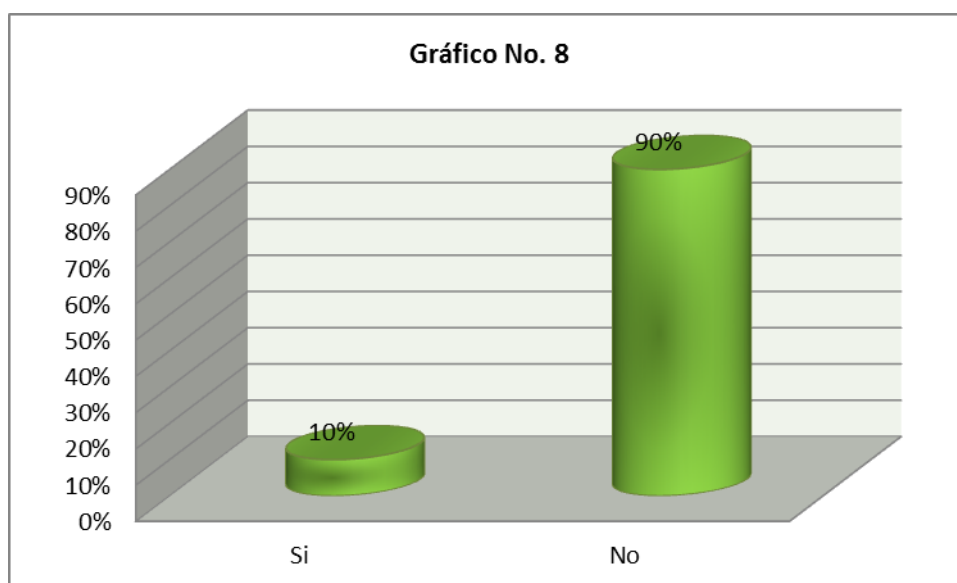
Octava Pregunta: El Art. 98 de la Ley de Salud señala; la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con las entidades públicas o privadas, promoverá programas y campañas de información y educación para el manejo de desechos y residuos. ¿Conoce usted de algún programa que se ha implementado?

Cuadro No. 8

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Si	00	00%
No	30	100%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la ciudad de Loja.

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra



Interpretación: En esta pregunta los treinta encuestados desconocen que las autoridades sanitarias nacionales hayan firmado convenios con entidades públicas y privadas, específicamente sobre el manejo de desechos y residuos infecciosos de los hospitales so casa de salud, pública o privada.

Análisis: En esta respuestas, los encuestas afirman desconocer lo preguntado, sin embargo debo aclarar que por medios de comunicación

social se desconoce que el Ministerio de Salud, desarrolle campañas de asesoramiento sobre el manejo de desechos y residuos hospitalarios.

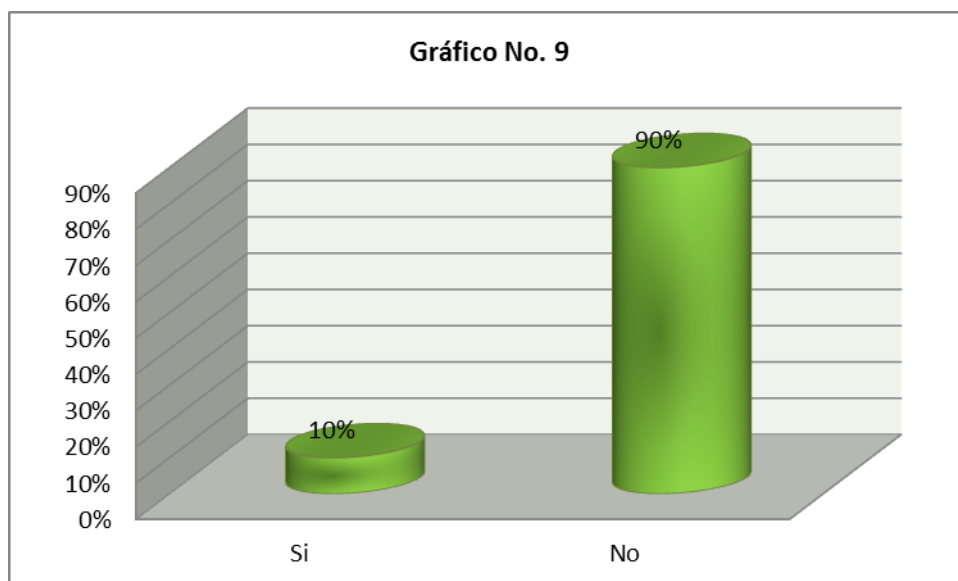
Novena Pregunta: El Art. 99 de la Ley de Salud dispone; la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con los municipios del país, emitirá los reglamentos, normas y procedimientos técnicos de cumplimiento obligatorio para el manejo adecuado de los desechos infecciosos que generen los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, ambulatorio o de internación. ¿Conoce usted si se ha dado cumplimiento con esta normativa?

Cuadro No. 9

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Si	00	00%
No	30	100%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la ciudad de Loja.

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra



Interpretación: En esta pregunta los treinta encuestados que significan el 100%, afirman desconocer que sobre la problemática en análisis el Ministerio de Salud y Municipios hayan en forma coordinada aprobado leyes, más de acuerdo a las leyes existentes, en cada Municipio se intenta reglar el manejo de desechos sólidos.

Análisis: Comparto la opinión de los encuestados, porque la realidad es que muy poco interés han puesto las autoridades de salud y de los gobiernos autónomos descentralizado en norma el reciclaje y manejo de desechos hospitalarios, para evitar contaminación ambiental, y daño a la salud de las personas.

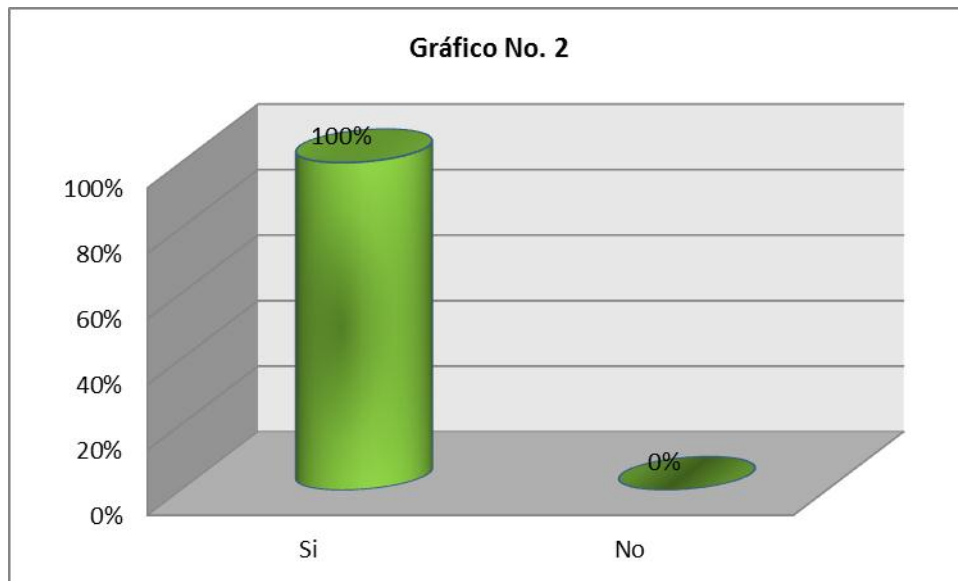
Décima Pregunta: Aprobaría usted que se presente una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, previo a garantizar el ejercicio de competencias de gestión ambiental, en lo concerniente a los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada?

Cuadro No. 10

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Si	30	100%
No	00	00%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la ciudad de Loja.

Autora: Jenny Alexandra Rengel Parra



Interpretación: En esta pregunta los treinta encuestados que corresponden al 100%, opinan que sí, aprueban que se reforme el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad que los gobierno autónomos descentralizados cumplan a cabalidad el ejercicio de sus competencias y establezca ordenanzas en donde regule el manejo, traslado y destino final de los desechos infecciosos hospitalarios.

Análisis: Conforme se observa los encuestados aprueba que se reforme el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, porque es el momento que los Municipios apliquen su autonomía de competencias en los relacionado al manejo de desechos infecciosos de todo centro de salud, ya sea público o privado.

6.2. Resultado de las Entrevistas.

En la presente técnica de investigación jurídica he realizado la aplicación de cinco entrevistas a Autoridades del Cantón Loja; conocedores de la problemática:

Primera Pregunta: La Constitución de la República del Ecuador en el numeral dos del Art. 395, reconoce como principio ambiental; las políticas de gestión ambiental que se aplicará de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales y jurídicas en el territorio nacional. ¿Cree usted que se cumple con esto?

Respuesta:

Los entrevistados consideran que solo está prescrito en la Constitución de la República del Ecuador, las políticas de gestión ambiental por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se vienen ejecutando a medias, no le dan la importancia al cuidado del medio ambiente, a pesar de estar consagrado en la Constitución y leyes, existen norma legales, pero la autoridades no la hacen cumplir y los ciudadanos no las cumplimos.

Comentario:

Comparto la opinión de los entrevistados, porque la disposición constitucional es clara, sin embargo, las autoridades competentes son las encargadas de su fiel cumplimiento pero están fallando debido que existe desinterés, no previenen lo que puede suceder a futuro por el mal manejo de los desechos sólidos, especialmente los desechos infecciosos que atentan contra la salud de las personas y la contaminación ambiental.

Segunda Pregunta: ¿Cree usted que el ejercicio de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en la gestión ambiental y su procedimiento sancionador cumplen su función en prevenir la contaminación ambiental de los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada?

Respuestas:

Los entrevistados responden que no cumplen porque, se observa a diario en las ciudades la contaminación ambiental de desechos sólidos de hospitales y clínicas, por otra parte en los basurales existen personas que reciclan, sin que autoridad alguna haga algo; los recicladores no utilizan protectores, no conocen sobre la clasificación de desechos, por lo quedan inmersos en la contaminación que genera daño a la salud y al ambiente.

Comentario:

Considero que el Estado y demás instituciones públicas y privadas deben actuar en beneficio de la colectividad, dictando políticas de gestión ambiental y obligando a las personas su fiel cumplimiento.

Tercera Pregunta: Podría indicar los problemas que se generan por la no regularización de los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada, por parte del Municipio.

Respuestas:

Los entrevistados responden que al no estar regularizada el reciclaje de desechos infecciosos se corre el riesgo de contaminación al ambiente, a la salud de las personas que por desconocimiento adquieren estos desechos, sin conocer su utilización en enfermedades infecto contagiosas o peligrosas para la salud.

Comentario:

Debo agregar como problema principal el daño a la salud de las personas que están expuestas a estos desechos que no tienen un control, ni destino final, no olvidemos que los desechos infecciosos acarean enfermedades peligrosas, o aquellos residuos de órganos del ser humano que es arrojado a la basura, sin ser incinerados. Por otra parte el

ecosistema se contamina, la flora y la fauna del sector que está cerca los depósitos de estos desechos infecciosos.

Cuarta Pregunta: ¿Al no existir un manejo adecuado de los desechos infecciosos que generan los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, es necesario cumplir con el régimen sancionador para los responsables por parte de los Municipios?

Respuestas:

Los entrevistados consideran que debe sancionarse a los responsables del mal manejo de desechos hospitalarios, sin embargo el Municipio debe prevenir y luego reprimir a los responsables, es decir, dictar ordenanzas, hacerlas conocer a la colectividad y en caso de incumpliendo imponer sanciones proporcionales de acuerdo a la gravedad de la infracción.

Comentario:

Considero que cada Municipio debe dictar ordenanzas y hacerlas cumplir, en lo relacionado al mal manejo de los desechos infecciosos, su destino y destrucción. La potestad sancionadora del Municipio debe utilizar para los responsables que no acatan la norma legal.

Quinta Pregunta: ¿Considera necesaria la elaboración de una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización, previo a garantizar el ejercicio de competencias de gestión ambiental, en lo concerniente a los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada?

Respuestas:

Los entrevistados responden que si es necesaria la elaboración de una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de efectivizar el ejercicio de competencias de gestión ambiental, para la recolección de desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada y ciudadanía en general.

Comentario:

Comparto la opinión de los entrevistados porque es hora que se garantice el derecho de la salud de las personas y del medio ambiente, por parte del Municipio que dicte ordenanzas que regulen el manejo, traslado, destino y destrucción de los desechos infecciosos.

7. DISCUSIÓN

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

En la presente investigación me propuse un objetivo general y tres específicos, que a continuación procedo a su verificación:

Objetivo General:

Realizar un estudio jurídico y doctrinario respecto del ejercicio de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en la gestión ambiental y su procedimiento sancionador.

Este objetivo general lo he logrado verificar con el desarrollo de la revisión de literatura en donde analizo un Marco Conceptual con contenidos relacionados al derecho ambiental, el reciclaje de desechos hospitalarios, , el derecho a vivir en un ambiente sano libre de contaminación, La gestión ambiental, Gobiernos autónomos descentralizados, el ejercicio de competencia del gobierno autónomo descentralizado, la sanción, la proporcionalidad. Marco Doctrinario compuesto por las temáticas que versan sobre; la fuerza obligatoria de la ordenanza de gobiernos autónomos descentralizados, los residuos hospitalarios representan un riesgo para la salud de las personas; basura hospitalaria a control en Ecuador, desechos hospitalarios son un arma mortal en Ecuador. En el marco Jurídico destaco el análisis sobre la Constitución de la República

del Ecuador, Tratados Internacionales, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley de la Salud, Ley de Gestión Ambiental; y, finalizo con la Legislación Comparada.

Los objetivos específicos propuestos son:

Demostrar la necesidad de efectivizar en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización el ejercicio de competencias de gestión ambiental, en lo concerniente a los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada.

Este primero objetivo específico lo verifico con la aplicación de la cuarta pregunta de la entrevista en donde los consultados responde que sí, es necesario una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para efectivizar el ejercicio de competencias de gestión ambiental, porque sería importante para evitar la contaminación ambiental y sobre todo cumplir con el desarrollo del buen vivir.

Identificar los problemas que se generan por la no regularización de los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada, por parte del Municipio.

Este segundo objetivo específico logro verificar con la aplicación de tercera pregunta de las entrevistas en donde los consultados respondieron como problemas el derecho a la salud de las personas, la desprotección del medio ambiente, por la que no se protegen los derechos de la naturaleza que están establecidos en la Constitución de la República, Ley Orgánica de la Salud,. Por otro lado, uno de los perjuicios es la contaminación ambiental a que algunos desechos contaminan el ambiente y la salud de los seres humanos, una constante contaminación y sobre todo suele contagiarse enfermedades y a veces hasta situaciones de más gravedad.

Elaborar una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, previo a garantizar el ejercicio de competencias de gestión ambiental, en lo concerniente a los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada.

Con la aplicación de la sexta y séptima pregunta de las entrevistas y encuestas logre verificar este último objetivo específico, porque los consultados respondieron que existe necesidad de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, incorporando normas que garanticen el derecho a las personas de vivir en

un ambiente sano libre de contaminación y el derecho a la salud de las personas.

7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece el ejercicio de competencias de gestión ambiental, sin embargo, hasta la actualidad no existe norma que armonice con la Ley Orgánica de Salud en el manejo adecuado de los desechos infecciosos que generen los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, siendo necesario cumplir con el régimen sancionador por parte de los Municipios.

Con la investigación teórica y de campo he llegado a contrastar la presente hipótesis, así mismo con la aplicación de la sexta y décima pregunta de la encuesta en donde los consultados supieron manifestar que en algunas entidades públicas y privadas de salud, no se cumple a cabalidad el reciclaje de desechos infecciosos; también, no existe colaboración de los habitantes, hay descuido por parte de la gestión administrativa en reubicar los rellenos sanitarios de cada cantón y dar un buen tratamiento de reciclaje a la basura. Solo se quedan en proyectos y estudios gastando cantidades de dinero sin resultados. Los Municipios no tienen los mecanismos para informar e instruir la clasificación y reciclaje

de la basura de los hospitales; los rellenos sanitarios cumplen con las normas de clasificación y reciclaje.

7.3. Fundamentación Jurídica de la Propuesta de Reforma.

La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 14 establece el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*”, velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.

El Estado a través de la Constitución establece en el Art. 32 el derecho a la salud, garantizado por el Estado y cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

En la Constitución en el Art. 83, numeral 6 establece respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible. Toda persona, en forma individual o colectiva, tiene derecho al uso y goce sostenible de los recursos naturales, habitar en un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo y preservación de las distintas formas de vida, del paisaje y la naturaleza.

En el Art. 264 de la Constitución de la República del Ecuador señala que los Municipios tienen como competencias exclusivas en el numeral 4.- Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

El Art. 278 de la Constitución determina obligaciones para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, y según el numeral dos le corresponde producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

En el Art. 395 de la Constitución, en el numeral dos, reconoce como principio ambiental; las políticas de gestión ambiental que se aplicaran de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales y jurídicas en el territorio nacional.

El Art. 425 de la Constitución en el inciso cuarto, establece la jerarquía considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de gobiernos autónomos descentralizados.

De lo expuesto se evidencia que la norma Constitucional manda que se logre vivir en un ambiente sano, sin contaminación al medio ambiente que afecte a la salud de las personas, en estos casos, se observa a diario en basurales o contenedores de basura, los desechos infecciosos que corresponden a los establecimientos de salud públicos o privados, sin existir una ordenanza municipal que obligue el depósito en un solo sector de responsabilidad vigilado, limitado a que las personas tomen contactos con estos desechos; así como su destrucción no afecte al medio ambiente.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. El Art. 55 establece; los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio otras que determine la Ley. d). Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la Ley.

El Art. 136 del Código citado establece el Ejercicio de las Competencias de Gestión Ambiental.- De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la

defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional de conformidad con lo dispuesto en la ley.

Los Gobiernos autónomos descentralizados municipales establecerán, en forma progresiva, sistemas de gestión integral de desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado.

El Art. 395 del presente Código señala; Potestad Sancionadora.- Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno, ejerce la potestad sancionadora en materia administrativa.

El Art. 396 del Código en estudio dispone; Principio de Proporcionalidad.- En la normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Al analizar el Art. 2 de la Ley de Gestión Ambiental encontramos los principios de la gestión ambiental como son de solidaridad,

corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables y respecto a las culturas y prácticas tradicionales.

En la Ley Orgánica de Salud del Ecuador, determina los desechos comunes, infecciosos, especiales y de las radiaciones ionizantes y no ionizantes. El Art. 97 establece; la autoridad sanitaria nacional dictará las normas para el manejo de todo tipo de desechos y residuos que afecten la salud humana; normas que serán de cumplimiento obligatorio para las personas naturales y jurídicas.

El Art. 98 de la Ley de Salud señala; la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con las entidades públicas o privadas, promoverá programas y campañas de información y educación para el manejo de desechos y residuos.

El Art. 99 de la Ley citada dispone; la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con los municipios del país, emitirá los reglamentos, normas y procedimientos técnicos de cumplimiento obligatorio para el manejo adecuado de los desechos infecciosos que generen los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, ambulatorio o de internación, veterinaria y estética. Más adelante en el Art. 100 encontramos; la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de desechos es

responsabilidad de los municipios que la realizarán de acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas que se dicten para el efecto, con observancia de las normas de bioseguridad y control determinadas por la autoridad sanitaria nacional. El Estado entregará los recursos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

Como se observa existe norma suficiente para garantizar el derecho a la salud, y proteger al medio ambiente de la contaminación por desechos infecciosos generados por los establecimientos de salud que deben ser regulados por el Municipio, en aplicación al principio de competencia que le brinda la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; así como la Ley de Gestión Ambiental y Ley Orgánica de Salud, lo que falta es que el Municipio a través de ordenanza haga cumplir este ejercicio de competencia en la gestión ambiental.

De la investigación de campo puedo manifestar que la mayoría de los consultados apoyan mi propuesta de reformar al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, previo a garantizar el ejercicio de competencias de gestión ambiental, en lo concerniente a los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada.

8. CONCLUSIONES

Las conclusiones que he podido llegar a través del desarrollo del presente estudio son las siguientes:

- ❖ El residuo, contiene potencialmente, microorganismos patógenos, con suficiente virulencia y en tal cantidad, que la exposición al mismo por parte de un huésped susceptible puede derivar en una enfermedad infecciosa.
- ❖ La acumulación de basura hospitalaria sin reciclar y darle un tratamiento especial, está generando la contaminación ambiental y daño a la salud de las personas.
- ❖ Entre los distintos tipos de residuos patológicos puedo nombrar: jeringas, guantes usados, restos de sangre, fluidos humanos y de animales, restos de órganos, elementos corto-punzantes contaminados y todo aquel material que haya tenido contacto con microorganismos potencialmente patógenos.
- ❖ El Derecho a la naturaleza es un derecho garantizado por la Constitución de la República.

- ❖ Los residuos patológicos se originan: En hospitales, clínicas de atención médica u odontológica, maternidades, laboratorios de análisis clínicos e investigaciones biológicas, clínicas veterinarias. En general, podemos decir que, se generan en centros de atención de salud humana y animal, centro de investigaciones biomédicas y en los que se utilicen animales vivos.

- ❖ En la actualidad cada gobierno de turno ha dictado políticas ambientales encaminadas a proteger la biodiversidad, estableciendo programas a nivel nacional y local, sin embargo no han cumplidos por las autoridades de gobiernos descentralizados.

- ❖ Los gobiernos seccionales autónomos descentralizados como municipios y consejos provinciales gozan del ejercicio de exclusiva competencia directa para dictar medidas de prevención de la contaminación ambiental; a través de ordenanzas y reglamentos internos, sin embargo no cumplen a cabalidad.

- ❖ El poder sancionados del municipio no está siendo aplicado, por la autoridades competente al conocer de casos de contaminación ambiental por desechos infecciosos.

- ❖ La Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho a la naturaleza a su restauración, a la protección y conservación de sus recursos naturales y el respeto integro de su existencia.

- ❖ Existe vacío legal en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en lo concerniente a los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada.

9. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que estimo conveniente formular son las siguientes:

- ❖ Que el Ministerio de Salud en coordinación con instituciones públicas y privadas sanitarias, velen por el fiel cumplimiento del manejo de desechos infecciosos hospitalarios.
- ❖ Estado Ecuatoriano a través de los medios de comunicación concienticen a la población del impacto ambiental que se está viviendo por no contar con una regulación del reciclaje de los desechos infecciosos.
- ❖ Sugiero a las Universidades del país a través de programas radiales y televisivos den a conocer sobre la importancia de mantener el medio ambiente sano y libre sin contaminación, para la salud de las personas.
- ❖ Se debe crear en la población una cultura de clasificación y reciclaje de basura, específicamente de los desechos infecciosos, previo a evitar el deterioro del medio ambiente y la salud de las personas.
- ❖ Que la Asociación de Municipalidades del Ecuador, responsan frente a la responsabilidad del saneamiento ambiental, en el control, manejo y

tratamiento de desechos degradables y degradables; de las casa de salud públicas y privadas, deben aplicar procedimientos de monitoreo con tecnologías ambientalmente.

- ❖ Que las Municipalidades a través de ordenanzas garanticen los derechos de las personas a vivir en un ambiente sano libre de contaminación, enseñando y obligando a reciclar los desechos sólidos infecciosos y sancionando a los responsables con sanciones proporcionadas.

- ❖ Recomiendo a la Asamblea Nacional elabore una propuesta de reformar a al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, previo a garantizar el ejercicio de competencias de gestión ambiental, en lo concerniente a los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA LEGAL.



LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

CONSIDERANDO:

Que: la Constitución reconoce a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el libre ejercicio del derecho de competencia.

Que: la Constitución de la República en el Art. 76, numeral 7, literal k), consagra y garantiza la imparcialidad de los jueces.

Que: en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el Art. 395 establece la potestad sancionadora.

Que: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece el ejercicio de competencias de gestión ambiental, sin embargo, hasta la actualidad no existe norma que armonice con el manejo adecuado de los desechos infecciosos que generen los establecimientos de servicios de salud,

públicos o privados, siendo necesario cumplir con el régimen sancionador por parte de los Municipios.

En ejercicio de las atribuciones que le otorga la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 120, numeral 6, expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

Art. 1. A continuación del Art. 136, incorpórense los incisos que dirán:

Art. 136. Ejercicio de Competencia de Gestión ambiental.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son los responsables de coordinar, regular y proteger el derecho ambiental, relacionado al cumplimiento del principio de reciclaje y reutilización de desechos infecciosos de las entidades de salud pública y privadas.

El Gobierno Autónomo Descentralizado está obligado de dar a conocer el procedimiento de clasificación de desechos infecciosos, para ser recogidos, trasladados y destruidos.

Art. 2.- En el Art. 395, agréguese un inciso que dirá:

“Toda persona natural o jurídica, empresa pública o privada de salud, que no acate la ordenanza o ley, será sancionada por el Gobierno Autónomo Descentralizado de acuerdo a su potestad sancionadora.

Para el cumplimiento de la potestad sancionadora, las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados sancionaran administrativamente a los responsables de acuerdo a la debida proporcionalidad en las penas que sean aplicadas y la gravedad de impacto ambiental y daño a la salud las personas”.

Artículo Final: La presente ley reformativa entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, a los diez días del mes de enero de dos mil catorce.

f. El Presidente de la Asamblea.

f. El Secretario

10. BIBLIOGRAFIA.

- ❖ ALBÁN, María Amparo. “El Tema Ambiental en el Nuevo Derecho Constitucional Ecuatoriano”. En Constitución Ciudadana.
- ❖ ARROYO, Beltrán, Lenin Teobaldo. “Las Garantías Individuales y el rol de protección Constitucional”, Primera Edición. Manta – Ecuador. 2002.
- ❖ BARBERÁN, Elizabeth, Directora de Gestión Ambiental del Municipio de Manabí. <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/18009-basura-hospitalaria-a-control/>
- ❖ BOLCA, Estevan 1994. Citado por SARANDON, R.; GAVIÑO NOVILLO, J. M. “La naturaleza multivariable del ambiente”. Documentos AMBIENTE.
- ❖ BURNEO, Ramón Eduardo. “Derecho Constitucional Ecuatoriano Evolución y Actualidad”. Volumen III. Quito – Ecuador. 2010
- ❖ CABANELLAS Torres De las Cuevas Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Trigésima Edición, Buenos Aires, Argentina, 2009.

- ❖ CALDERON, Sumarriva, Ana Cecilia. “El ABC del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Editorial San Marcos Ediciones. Tercera Edición. Lima – Perú. 2010
- ❖ CAMAL TORRES Ilse Adelina, y otros, “Investigación Manejo de Desechos Infectocontagiosos”, Modulo de Laboratorio, grupo 1321, 29 de enero de 2006, México
- ❖ CANO, Guillermo. Citado por MANCHENO SALAZAR, German. “Práctica del Derecho Ambiental en el Ecuador”. Quito –Ecuador. 2005.
- ❖ CASTILLO José Bolívar, Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional, La Regionalización Horizontal, Ecuador = Equidad, Cuarta Edición, 2008, Loja- Ecuador.
- ❖ CASTILLO, Buros.1996. Citado por SARANDON, R.; GAVIÑO NOVILLO, J. M. “La naturaleza multivariable del ambiente”. Documentos AMBIENTE. Serie Desarrollo Sustentable. N° 2. La Plata. Argentina. 1995.
- ❖ CARRARA Francesco, Programa de Derecho Criminal, de la Pena, Volumen I, Parte General, Editorial Temis Bogotá 1971.

- ❖ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2008,
- ❖ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Corporación de Estudios y Publicaciones, Edición I Quito- Ecuador, 2010
- ❖ Congreso Latinoamericano, de Derecho Penal y Criminología, editorial Leyer, Bogotá Colombia 2006.
- ❖ Declaración de Estocolmo. Principio 21.
- ❖ DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, 9ª Edición Actualizada, Editorial de Ciencia y Cultura Buenos Aires –Argentina,2001
- ❖ CASTISAN, Heriberto Asencio. “Crisis de la pena privativa de libertad”,
- ❖ CUEVA, Alfredo y POZO Cecilia, Manejo integral de Desechos Peligrosos Hospitalario en el Ecuador, Febrero 2008
- ❖ GONZÁLEZ SALINAS, Héctor F.: "Las Normas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos", Ed. Voces; Petrópolis; 1983

- ❖ GUTIERREZ, Vera, Fernando. “Manual de Aplicación de Normas Internacionales de Derechos Humanos en el Ámbito Jurídico Ecuatoriano”. Primera Edición. Guayaquil – Ecuador. 2002.
- ❖ GUERRERO RIOS, Fernando. Manual de Gobiernos Seccionales y Descentralizados. Impreso en Talleres Gráficos de la U.T.P.L. Loja – Ecuador. 2002.
- ❖ <http://definicion.de/ordenanza/#ixzz2mpk7sbZQ>
- ❖ http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/613158/1/Desechos_hospitalarios_son_un_arma_mortal.html#.UqPJFKCDso1 Domingo, 2 de Septiembre de 2007.
- ❖ JARAMILLO, Ordóñez, Herman, Manual de Derecho Administrativo, Facultad de Jurisprudencia, Loja-Ecuador 3ª Edición 1992
- ❖ LARREA Holguín Juan, “Derecho Constitucional”. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito - Ecuador. 2001.
- ❖ LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL ECUADOR, Edit. Corporación de estudios y Publicaciones, Ecuador, 2002
- ❖ LEY ORGÁNICA DE SALUD DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Ecuador. 2012.

- ❖ MAYORGA FLORES, Ivette. “Derecho Administrativo. La administración pública” / 14-02-09
- ❖ POLO, Gober, Diccionario de Terminología Ambiental.
- ❖ Recorte periodístico de la prensa, “Tiempos del Mundo”, 2002.
- ❖ RICO M. JOSÉ, La Punibilidad y Medidas de Seguridad, Modulo VII Carrera de Derecho, 2007.
- ❖ SARMIENTO Fausto, Diccionario De Ecología.
- ❖ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública. “Hacia la Reforma Democrática del Estado. El rediseño institucional de la Función Ejecutiva
- ❖ TORRES Espinoza Wilson, “Notas De Derecho Ambiental O Ecológico”, Edición. Quito. 2005
- ❖ VALETTA, María Laura. Citada por MANCHENO SALAZAR, German. “Práctica del Derecho Ambiental en el Ecuador”. Quito –Ecuador. 2005.

- ❖ VALENZUELA, Fuenzalida. Citado por MANCHENO SALAZAR, German. “Práctica del Derecho Ambiental en el Ecuador”. Quito – Ecuador. 2005.

- ❖ VASQUEZ, Magaly y Manzaneda, Jesús. El Nuevo Proceso Penal. Caracas - Citado por Moráis, María (1999) La Pena: Su Ejecución en el Código Orgánico Procesal Penal. Vadell Hermanos. Editores, Caracas (Venezuela), 1996.

- ❖ www.com/trabajos4/deradmi/deradmi.shtml?monosearch/IVNISKY, Marina, “Derecho Administrativo y Estado” / 2011-03-15

11. ANEXOS



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO

Señor Profesional: Con la finalidad de optar por el Grado de Abogada, me encuentro realizando un trabajo de investigación jurídica titulado: **“El Gobierno Autónomo Descentralizado y su ejercicio de competencias de gestión ambiental, en la aplicación de sanciones proporcionales a los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados que no brinden un manejo adecuado de los desechos infecciosos”**, por lo que solicito comedidamente que en base a su conocimiento y experiencia profesional se sirva contestar el siguiente cuestionario de Entrevista:

1. La Constitución de la República del Ecuador en el numeral dos del Art. 395, reconoce como principio ambiental; las políticas de gestión ambiental que se aplicará de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales y jurídicas en el territorio nacional. ¿Cree usted que se cumple con esto?

2. ¿Cree usted que el ejercicio de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en la gestión ambiental y su procedimiento sancionador cumplen su función en prevenir la contaminación ambiental de los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada?

3. Podría indicar los problemas que se generan por la no regularización de los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada, por parte del Municipio.

4. ¿Al no existir un manejo adecuado de los desechos infecciosos que generan los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, es necesario cumplir con el régimen sancionador para los responsables por parte de los Municipios?

5. ¿considera necesaria la elaboración de una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, previo a garantizar el ejercicio de competencias de gestión ambiental, en lo concerniente a los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada?.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO

Señor Profesional: Con la finalidad de optar por el Grado de Abogado, me encuentro realizando un trabajo de investigación jurídica titulado: **“El Gobierno Autónomo Descentralizado y su ejercicio de competencias de gestión ambiental, en la aplicación de sanciones proporcionales a los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados que no brinden un manejo adecuado de los desechos infecciosos”**, por lo que solicito comedidamente que en base a su conocimiento y experiencia profesional se sirva contestar el siguiente cuestionario de Encuesta:

1. En el numeral 4to., del Art. 264 de la Constitución de la República del Ecuador señala que los Municipios tienen como competencias exclusivas prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental; ¿cree usted que se cumple con esta disposición constitucional?

Si () No ()

Por qué?

2. Estima conveniente se dicte una ordenanza municipal para que en basurales o contenedores de basura, los desechos infecciosos que corresponden a los establecimientos de salud públicos o privados, sea depositado en un sector de responsabilidad vigilado, y su destrucción no afecte al ambiente.

Si () No ()

Por qué?

3. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el literal d), del Art. 55 establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán competencias exclusivas de prestar los servicios públicos de manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental. ¿Se estará cumpliendo con esta disposición legal?

Si () No ()

Por qué?

4. De los organismos descritos a continuación; cuál cree usted, que le corresponda el Ejercicio de las Competencias de Gestión Ambiental
- | | |
|--|-----|
| Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental. | () |
| Defensoría del ambiente y la naturaleza. | () |
| Intendencia de Policía | () |
| Comisaria de Salud | () |
- Otro: -----

5. Los Gobiernos autónomos descentralizados municipales establecerán, en forma progresiva, sistemas de gestión integral de desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado. ¿Se estará cumpliendo con esta norma?

Si () No ()

Por qué?

6. El Art. 395 del COOTAD establece la Potestad Sancionadora en materia administrativa para los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, encargados del juzgamiento de infracciones; conoce usted si el gobierno local cuenta con normas sancionadoras?

Si () No ()

cuáles?

7. El Art. 97 de la Ley Orgánica de Salud del Ecuador establece que la autoridad sanitaria nacional dictará las normas para el manejo de todo tipo de desechos y residuos que afecten la salud humana; normas que serán de cumplimiento obligatorio para las personas naturales y jurídicas. ¿Conoce usted si se cumple?

Si () No ()

Por qué?

8. El Art. 98 de la Ley de Salud señala; la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con las entidades públicas o privadas, promoverá programas y campañas de información y educación para el manejo de desechos y residuos. ¿Conoce usted de algún programa que se ha implementado?

Si () No ()

Por qué?

9. El Art. 99 de la Ley de Salud dispone; la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con los municipios del país, emitirá los reglamentos, normas y procedimientos técnicos de cumplimiento obligatorio para el manejo adecuado de los desechos infecciosos que generen los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, ambulatorio o de internación. ¿Conoce usted si se ha dado cumplimiento con esta normativa?

Si () No ()

Por qué?

10. Aprobaría usted que se presente una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, previo a garantizar el ejercicio de competencias de gestión ambiental, en lo concerniente a los desechos infecciosos de los establecimientos de salud pública o privada?

Si () No ()

Por qué?

ÍNDICE

PORTADA	I
CERTIFICACIÓN	II
AUTORÍA	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN.....	IV
DEDICATORIA.....	V
AGRADECIMIENTO.....	VI
TABLA DE CONTENIDOS	VII
1. TÍTULO	1
2. RESUMEN	2
ABSTRACT	4
3. INTRODUCCIÓN	6
4. REVISIÓN DE LITERATURA.....	12
5. MATERIALES Y MÉTODOS.....	121

6. RESULTADOS.....	125
7. DISCUSIÓN	146
8. CONCLUSIONES	156
9. RECOMENDACIONES.....	159
9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA.....	161
10. BIBLIOGRAFÍA	164
11. ANEXOS	170
INDICE	175