



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA
CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

**“FACULTAD SANCIONADORA AL CONSEJO CANTONAL PARA
LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS Y
GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA”.**

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

Autora:

MARLENE DOLORES CALLE RAMÓN

Director:

Ab. PhD. GALO STALIN BLACIO AGUIRRE

1859

**LOJA-ECUADOR
2015**

CERTIFICACIÓN

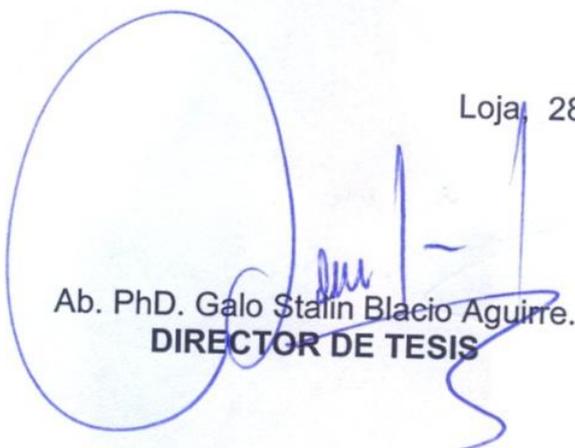
Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre.

**DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL DE LOJA.**

CERTIFICO.

Que el presente trabajo de investigación jurídica, elaborado por la señora Marlene Dolores Calle Ramón, titulado: **"Facultad Sancionadora al Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria"**, ha sido dirigido, corregido y revisado minuciosamente en su forma y contenido de acuerdo a las normas de graduación vigentes en el Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, por lo que autorizo su presentación ante el respectivo Tribunal de Grado.

Loja, 28 de Febrero de 2015



Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre.
DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Marlene Dolores Calle Ramón; 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: Marlene Dolores Calle Ramón

Firma: -----

Cédula: No. 1104572001

Fecha: 28 de Febrero 2015

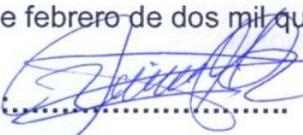
**CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DE LA AUTORA,
PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y
PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.**

Yo, Marlene Dolores Calle Ramón, declaro ser autora de la tesis titulada: **“Facultad sancionadora al Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria”**, 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 28 días del mes de febrero de dos mil quince, firma la autora.

Firma: 

Autora: Marlene Dolores Calle Ramón

Cédula: No. 1104572001

Dirección: Barrio Mautuco; Calle: San Francisco/ Avenida Mautuco; Cantón: Oña; Provincia: Azuay.

Correo Electrónico: mardocalle@hotmail.com

Celular: 0991515049

DATOS COMPLEMENTARIOS.

Director de Tesis: Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre.

Tribunal de Grado: Dr. Augusto Astudillo Ontaneda. Mg. Sc.

Vocal: Dr. Felipe Solano Gutiérrez. Mg. Sc.

Vocal: Dr. Marcelo Costa Cevallos. Mg. Sc.

DEDICATORIA

La presente tesis de Grado la dedico a Dios por haberme dado la vida, a mis padres, por su ejemplo como modelo de vida, que a cada paso ha sido fuente de sabiduría y su infinito apoyo incondicional para que toda derrota sea una fortaleza inamovible.

A mis hijos: Ariel y Anders Calle, por su presencia en cada momento que la vida me ha permitido vivir, la expresión de su perdurable generosidad en cada oportunidad de seguir creciendo, a pesar de tan tierna edad me motivaron para lograr este objetivo.

A mis Docentes de la Universidad Nacional de Loja, Carrera de Derecho, influyeron con sus conocimientos y experiencias en formarme como una persona del bien y prepararme para los retos que pone la vida, para cada día ser mejor persona y una excelente profesional.

La Autora

A G R A D E C I M I E N T O

Mi agradecimiento imperecedero a la Universidad Nacional de Loja, que siempre ha sido fuente del saber, luz y camino en la conducción de múltiples generaciones. Mi eterna gratitud, especialmente a la Carrera de Derecho, por haber permitido realizar mis estudios superiores, a mis docentes que orientaron y compartieron sus conocimientos y experiencias como profesionales, al personal Administrativo, y de manera muy especial al Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre, Director de la presente tesis, que sin importar sus labores personales, familiares y profesionales, tuvo tiempo para asesorarme con sus conocimientos durante todo el desarrollo del presente trabajo de investigación hasta su culminación.

La Autora

TABLA DE CONTENIDOS

Portada.

Certificación.

Autoría.

Carta de Autorización.

Dedicatoria.

Agradecimiento.

Tabla de Contenidos.

1. TÍTULO

2. RESUMEN

2.1. Abstract

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. Marco Conceptual

4.1.1. El Estado

4.1.2. Estado Constitucional de Derechos

4.1.3. La Administración Pública

4.1.4. Derechos Humanos

4.1.5. Derecho a la Dignidad Humana

4.1.6. Grupo de Atención Prioritaria

4.2. Marco Doctrinario

4.2.1. La Supremacía Constitucional.

4.2.2. El Principio Pro - Ser Humano

4.2.3. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

4.2.4. La Discriminación

4.2.5. La Sanción

4.3. Marco Jurídico.

4.3.1. Constitución de la República del Ecuador.

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

4.3.3. Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad

5. MATERIALES Y MÉTODOS.

5.1. Materiales utilizados

5.2. Métodos

5.3. Procedimientos y Técnicas

6. RESULTADOS

6.1. Resultados de las Encuestas

6.2. Resultados de las Entrevistas

7. DISCUSIÓN.

7.1. Verificación de Objetivos.

7.2. Contrastación de Hipótesis.

7.3. Fundamentación de la Propuesta de Reforma

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS

INDICE.

1. TÍTULO:

**“FACULTAD SANCIONADORA AL CONSEJO CANTONAL PARA LA
PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS Y GRUPOS DE
ATENCIÓN PRIORITARIA”.**

2. RESUMEN.

El presente trabajo de investigación jurídica se titula; **“Facultad Sancionadora al Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria”**, y responden al análisis hecho a la Constitución de la República del Ecuador que goza de supremacía sobre otras leyes, sin embargo, existen también los Tratados y Convenciones Internacionales de derechos humanos de los cuales el Ecuador es subscriptor, por lo que su ordenamiento jurídico, incluida la Constitución, debe ajustarse a las normas de estos Tratados Internacionales. En Ecuador a pesar de existir el principio pro ser humano y prescrito en la Constitución, existe discriminación contra las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria, tal es el caso de las personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas privadas de la libertad, los niños y adolescentes, entre otras. Pese de existir la norma suprema las demás leyes internas que regulan al sector público y privado, sus autoridades no la hacen cumplir, generándose vulneración de los derechos humanos de este grupo.

El desarrollo del trabajo de tesis fue completado debido a la abundante bibliografía obtenida para su respectivo análisis, así como los resultados de campo que me sirvieron para verificar los objetivos y contrastar la hipótesis, permitiéndome presenta conclusiones y proponer recomendaciones, hasta llegar a una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con finalidad que garantice los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en los cantones.

2.1. ABSTRACT

This paper is titled legal research; "Punishing the Cantonal School Board for the Protection of Rights of Persons and Groups Priority Attention" and respond to the analysis made in the Constitution of the Republic of Ecuador enjoys supremacy over other laws, however, there are also Treaties and International human rights conventions of which Ecuador is subscriber, so its legal system, including the Constitution, must conform to the standards of these international treaties. In Ecuador despite the existence of the human being and pro principle prescribed in the Constitution, discrimination against persons belonging to the group of emphasis, as in the case of the elderly, persons with disabilities, persons deprived of liberty, children and adolescents, among others. Despite the supreme law exist other internal laws governing the public and private sector, the authorities do not enforce, generating violation of human rights of this group.

The development of the thesis work was completed due to the abundant literature obtained for examination and field results that helped me to verify the objectives and the hypothesis, allowing presents conclusions and propose recommendations to reach a reform Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization, in order to guarantee the rights of individuals and groups of emphasis in the cantons.

3. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo de investigación jurídica titulado: “**Facultad Sancionadora al Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria**”, surge del profundo análisis y estudio del problema, de la importancia de proteger los Derechos Humanos establecidos en la Constitución de la República, de las personas pertenecientes al grupo de atención prioritaria. El ejercicio de los derechos se rige por el principio que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. Sin embargo se observa que las entidades públicas y privadas continúan vulnerando estos derechos.

La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 35 establece que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

El Art. 81 de la Constitución señala que la ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección. Se nombrarán fiscales y defensoras o defensores especializados para el tratamiento de estas causas, de acuerdo con la ley. Estas disposiciones constitucionales tratan ya de delitos cometidos contra estos grupos, sin embargo cuando se trata de faltas administrativas al usuario, no se está cumplido debido a que en la prestación de servicios de empresas públicas o privadas a personas y grupos de atención prioritaria, no se garantizan estos derechos, en los cantones. Pese a estar tipificado en el Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, donde consagra que en cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, tendrán como atribuciones la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y

evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y, delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales, o su delegado; y, su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil. Esto en acatamiento al Art. 156 de la Constitución de la República del Ecuador, donde determina los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno, como autónomos descentralizados.

Considero indispensable profundizar mi investigación jurídica sobre esta problemática con la finalidad de presentar una propuesta de reforma al régimen municipal, con finalidad que garantice los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.

El presente Informe Final de Investigación Jurídica se encuentra estructurado de la siguiente manera: En la revisión de literatura se desarrolló el marco conceptual con términos como: El Estado, Estado Constitucional de Derechos, la Administración Pública, Derechos Humanos, Derecho a la Dignidad Humana; y, Grupo de Atención Prioritaria; los mismos que me fueron de gran utilidad durante todo el desarrollo de mi trabajo de investigación y necesarios para poder presentar el presente informe. En el marco doctrinario recojo parte de la doctrina y hago un análisis crítico-jurídico sobre temas como: La Supremacía Constitucional, el Principio Pro - Ser Humano, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, la Discriminación; y, la Sanción. En el marco jurídico, realizó un análisis en todo lo referente a la problemática planteada constante en los cuerpos legales como: Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

A continuación describo los materiales, métodos, procedimientos y técnicas utilizadas en el desarrollo de la investigación jurídica, los mismos que permitieron desarrollar en forma ordenada, lógica y coherente los diferentes conceptos, criterios y opiniones.

En cuanto a los resultados obtenidos en la investigación de campo, consta la aplicación de encuestas a un total de treinta personas entre profesionales en libre ejercicio de la profesión, operadores de justicia y catedráticos universitarios de la ciudad de Loja.

Con el acopio teórico y los resultados de la investigación de campo desarrollo la discusión de la problemática, mediante un análisis reflexivo y crítico, que se concreta en argumentos válidos para verificar los objetivos planteados y contrastar las hipótesis; además, para proceder a una fundamentación jurídica de la reforma legal propuesta.

El presente trabajo investigativo queda a consideración de las Autoridades, comunidad universitaria y del Honorable Tribunal de Grado; esperando que esta investigación sirva como guía a futuras generaciones de estudiosos del fascinante teoría del Derecho.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. El Estado

“El Estado es la sociedad política y jurídicamente organizada, dentro de los límites de un territorio determinado y bajo el imperio de una autoridad suprema e independiente. Como se comprenderá, lo que caracteriza al Estado en su organización de carácter político, la sujeción a las leyes generales y especiales, la circunscripción dentro de un territorio determinado, generalmente delimitado y el imperio de una autoridad máxima de carácter totalmente independiente respecto de los demás Estados”¹. El Estado, es una sociedad organizada dentro de un territorio determinado. Dicha sociedad está dirigida y representada por una autoridad que tiene el deber de velar por el cumplimiento de las leyes que regulan las relaciones de las personas en la sociedad.

“El Estado es la nación jurídicamente organizada y políticamente libre. Jurídicamente, porque es conforme a derecho; políticamente, porque su función es el gobierno”².

Esta definición al Estado lo organiza desde el punto de vista jurídico y político, al indicar sr una nación jurídicamente organizada, porque ya posee su personalidad jurídica, a través de una Constitución de la República y pertenece a un Estado de Derecho; es políticamente organizada porque el

¹ GARCIA GONZALEZ. Luis, Geografía, Historia y Cívica, Editorial Andina, Décima Edición, Quito 1992, Pág. 76.

² DUVERGER, Maurice. El Derecho Constitucional y las Instituciones Políticas. Ed. Ariel, 5ª ed., Barcelona 1970, Pág. 639.

Estado está representado por un sistema democrático y su gobierno es quien dirige la estructura y superestructura de un Estado de Derecho, en un territorio singularizado.

“El Estado es la organización política de la sociedad, que surge en el marco de un sistema institucional. El Estado designa un conjunto de poderes incluidos que gobiernan una población en un territorio determinado”³.

Todo Estado rige de un sistema jurídico, de una Constitución que regula las relaciones existentes entre las personas, el Estado y las instituciones públicas y privadas.

“El Estado es la máxima estructura de la convivencia política, en tanto la comunidad internacional no adquiera características morfológicas más consolidadas, eficaces, debiendo entenderse por estructura política un conjunto de elementos interdependientes que configuran, organizan y encauzan, con relativa permanencia, los diferentes procesos”⁴.

El Estado, como estructura de poder implica la relación política gobernantes y gobernados que, por ser anterior a él, puede reemplazarse a nuevas estructuras post-estatales susceptibles de configurar distinta aquella relación en el nuevo mundo sobreviniente, en el que tenderá a desbordar quizá, el estrecho marco estatal.

³ CHANAMÉ ORBE, Raúl. Diccionario Jurídico Moderno. 9ª. Edición. Grupo Editorial Lex & Iuris. 2014. Lima – Perú. Pág. 373.

⁴ VERDU, Lucas, autor citado en el Diccionario Jurídico Anbar, Primera Edición. Volumen III, Fondo de la Cultura Ecuatoriana.- Cuenca Ecuador 1998.- Pág. 371

4.1.2. Estado Constitucional de Derechos

“El Estado Constitucional de derechos, es el resultado de una evolución del Estado de derecho, un perfeccionamiento de éste, motivada por la enervación o desintegración de los caracteres definitorios y de la funcionalidad del clásico Estado de Derecho”⁵. El Estado Constitucional de Derecho nace del perfeccionamiento y avance del Estado de Derecho para de esta forma proteger e incluir en sus postulados la participación ciudadana.

“La idea esencial que configura al Estado Constitucional de derecho es la primacía constitucional, colocándola en un plano de juridicidad superior, vinculante e indisponible”⁶. Esto es para todos los poderes del Estado, además de la confirmación de vínculos y límites jurídico-constitucionales, tanto de carácter formal como substancial, que condicionan y subordinan todos los actos de producción o ejecución jurídicas.

En este sentido se puede afirmar que las constituciones crean un referente de legitimidad para el ejercicio del poder político y para el cumplimiento de los derechos fundamentales.

“El principio de legalidad es entendido como fuente jurídica tanto de los modelos de legalidad como del modelo de legitimación, razón por la cual en él descansa la función garantista del derecho. Este cambio paradigmático

⁵ ZAGREBELSKY, Gustavo, EL DERECHO DÚCTIL, Tercera Edición. Editorial Trota, Madrid. 1999. Pág. 33.

⁶ FERRAJOLI, Luigi, DERECHOS Y GARANTÍAS, LA LEY DEL MÁS DÉBIL, Editorial Trota, Segunda Edición, Madrid 2001. Pág. 24.

operado por el Estado constitucional supone, además, una revisión cualitativa del sentido de la validez. Ésta deja de ser un atributo estable de las normas para pasar a convertirse en una situación con contenido complejo. La validez opera como una función integrante del sistema jurídico complejo y fragmentado en distintos planos de normatividad, desde los que establecen relaciones la simple atribución de competencia por la norma superior y la determinación de un procedimiento para la producción normativa, hasta la exigencia en determinados aspectos materiales vinculantes desde los planos superiores”⁷.

Desde este punto de vista la legalidad se constituye en uno de los ejes primordiales y característicos del Estado Constitucional de Derecho, ya que se le asigna la función de garantizar el debido cumplimiento del Derecho.

4.1.3. La Administración Pública

La Administración Pública, para el autor Herman Jaramillo Ordóñez: “La actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos”⁸. El fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del país. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular

⁷ FERRAJOLI, Luigi, DERECHOS Y GARANTÍAS, LA LEY DEL MÁS DÉBIL. Ob. Cit. Pág. 23.

⁸ JARAMILLO, Ordóñez, Herman, La Actividad Jurídica de la Administración Pública, Editorial, Loja - Ecuador. 1996, Pág. 19.

objetivos y políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores públicos.

Para el autor Granja Galindo; “La Administración pública es una ciencia y arte a la vez que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos, y servidores públicos en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad”⁹. La administración pública, puede ser considerada como un proceso sistemático, puede ser una ciencia y un arte, pero también una acción: primero porque implica tener un ordenamiento jurídico que le permita cumplir a cabalidad sus funciones y deberes; segundo porque la administración exige una teoría que la oriente en forma científica llevar adelante a un grupo social de servidores públicos para que su acción sea siempre productiva.

En el ámbito jurídico, el derecho proporciona a la administración la estructura jurídica e indispensable para que cualquier organismo jurídico social pueda ser administrado, la administración, a su vez da al Derecho la eficacia jurídica de sus normas, a la rapidez de sus decisiones y sobre todo de las que tienden a la organización de la sociedad.

La Función Ejecutiva ejerce el Presidente de la República, quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria y tiene a su

⁹ GRANJA GALINDO, Nicolás. “Fundamentos de Derecho Administrativo”. Universidad Técnica Particular de Loja, Ciencias Jurídicas. Tercera Edición. 1999. Loja – Ecuador. Pág. 100.

cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional, ya sea directa o indirectamente a través de sus Ministros o delegados.

Entendiéndose por potestad administrativa el ejercicio de la administración pública para ejecutar y desarrollar las actividades reguladas por el ordenamiento jurídico que le sirve al Estado para el cumplimiento de sus fines; así mismo el goce de su poder para ejercer las atribuciones que le señala y permite la Constitución de la República del Ecuador.

4.1.4. Derechos Humanos

“Los derechos humanos son los derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por esta consagrados y garantizados”¹⁰. Los derechos humanos son una conquista moral de la humanidad.

Los Derechos Humanos son, de acuerdo con diversas filosofías jurídicas, “aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos”¹¹, que incluye a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna. Son independientes de factores particulares como estatus, sexo, etnia o nacionalidad; y no dependen exclusivamente del ordenamiento jurídico vigente.

¹⁰ CHANAMÉ ORBE, Raúl. Diccionario Jurídico Moderno. Lex & Iuris, Grupo Editorial. 9ª. Edición. Lima-Perú 2014. Pág. 330.

¹¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Derechos_humanos-cite_note-ipsum-74.

El concepto de Derechos Humanos es universal para todos los seres humanos e igualitario, así como incompatible con los sistemas basados en la superioridad de una casta, raza, pueblo, grupo o clase social determinados.

“Los Derechos Humanos son facultades que los hombres tienen por razón de su propia naturaleza, de la naturaleza de las cosas y del ambiente en el que se viven, para conservar, aprovechar y utilizar libre pero lícitamente sus propias aptitudes, su actividad, y los elementos de que honestamente pueden disponer a fin de lograr su bienestar y su progreso personal, familiar y social”¹².

Los derechos son preceptos constitucionales y las leyes que protegen al ser humano y pueda desarrollarse en un ambiente que a la par con el disfrute de los derechos.

Los derechos Humanos: “Son entendidos como aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí a la sociedad, son aquellos reconocimientos sin los cuales la existencia del individuo o la colectividad carecerían de significado y de fin en sí mismas. Consisten en la satisfacción de las necesidades morales y materiales de la persona humana”¹³.

El ser humano tiene que desarrollarse en un ambiente de respeto y consideración hacia sus semejantes, debe basarse en lo ético y jurídico para que podamos llevar a cabo una buena convivencia entre nuestros

¹² BAZDRECH, Luis Garantías Constitucionales, Quinta edición, México, Editorial Trillas 2000. Pág. 34

¹³ DÍAZ MULLER, Luis, Manual de Derechos Humanos, México, 1992, Pág. 53.

semejantes y que el Estado deba proteger y tutelar nuestros derechos Constitucionales y Humanos, que están garantizados por la Constitución.

4.1.5. Derecho a la Dignidad Humana

“La dignidad humana no es una situación deducida o inferida o que se funda en una regla de experiencia, es en sí mismo considerada una condición de la naturaleza del hombre que escapa al objeto del conocimiento, porque existe sin que sea necesario argumento o razonamiento que permita su deducción o inferencia”¹⁴.

Todo funcionario público y representante del Estado debemos garantizar a todos los ciudadanos el derecho a la vida y el derecho a la dignidad humana sin omitir la importancia que atañe a los demás derechos inherentes a las personas en igual de condición.

“La dignidad de la persona como valor central, emanan la justicia, la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la solidaridad, que son dimensiones básicas de la persona, que en cuanto tales se convierten en valores y determinan la existencia y legitimidad de todos los Derechos reconocidos por la Constitución”¹⁵.

Por otra parte esos valores -justicia, vida, libertad, igualdad, seguridad- están indisolublemente unidos por su raíz y fundamento: el valor de la dignidad de la persona humana. De ahí que la legitimidad y fundamento de un concreto

¹⁴ GARCÍA FALCONI, José Carlos. Análisis Jurídico Teórico-Práctico del Código Orgánico Integral Penal. Riobamba-Ecuador. 2014. EDUGRAF, centro de Impresión. Pág. 27.

¹⁵ [http://www. Diferencia entre intimida y privacidad/trabajo13/trainsti/shtml](http://www.Diferencia entre intimida y privacidad/trabajo13/trainsti/shtml).

derecho humano, como por ejemplo el derecho a la libertad o el derecho a la integridad física y moral, no esté en la exclusiva referencia a un determinado valor, sino en la necesaria referencia a todos los valores.

“Hay que tener en cuenta, además, que estos valores que fundamentan, junto con la dignidad humana, los derechos reconocidos por la Constitución, no constituyen categorías axiológicas cerradas y estáticas, sino que se hallan abiertos a las continuas y sucesivas necesidades que los hombres experimentan en el devenir de la historia, de ahí surge, también la intrínseca unión existente entre el objeto de los derechos y el fundamento de los mismos la dignidad humana”¹⁶.

La dignidad humana es un bien jurídico que nace con el ser humano, y esta prescrita en la Constitución de la República, garantizando sus derechos desde la concepción hasta su muerte, por ellos el ser humano es sujeto de derechos objetivo y subjetivos que la ciencia del derecho les faculta.

Dignidad Humana, “es importante destacar que casi sin darnos cuenta, tendemos a sobrevalorar los derechos tangibles respecto aquellos otros que gozan de un carácter inmaterial y a identificar, en ocasiones, un derecho concreto con su soporte abstracto. Quizás por ello, a veces tomamos por valor supremo el Derecho el de la vida humana cuando, pese a su innegable supremacía e importancia, no se le debe otorgar tal rango”¹⁷.

¹⁶ [http://www. Dignidad/trabajo13/trainsti/shtml](http://www.Dignidad/trabajo13/trainsti/shtml).

¹⁷ LOPEZ OCANTO, Henry Leonardo. El Derecho a la Dignidad Humana. Edición 2009 Pág. 49

El derecho a la vida, sin embargo, al igual que otros de alto porte como la libertad, la justicia, la integridad física, el honor, etc. Constituye una consecuencia y exigencia de la dignidad de la persona, puesto que tiene por base, como se recoge en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales inalienables.

“La dignidad humana es un algo que pertenece al hombre por el hecho mismo de ser hombre, y no porque sea necesario estudiar, argumentar o experimentar para llegar a una conclusión procedente del estudio, la argumentación, motivación o experimentación”¹⁸.

La dignidad es tan inherente a la persona, tan íntima y personal, tan propia, que tiene una dimensión subjetiva en lo que al individuo atañe, en aras de la afirmación sin reservas de una realidad personal.

4.1.6. Grupo de Atención Prioritaria

“Los grupos de atención prioritaria comprenden a las personas que por su situación de vulnerabilidad merecen una atención especial y preferente por las entidades públicas y privadas del país, es así que en todas las instituciones en que se encuentren alguna o algunas de las personas que forman parte de este grupo especial, deben recibir un trato inmediato, preferente sobre las otras personas, con calidad y calidez, respetando y valorando sus derechos, los que no deben ser vulnerados bajo ningún

¹⁸ GARCÍA FALCONI, José Carlos. Análisis Jurídico Teórico-Práctico del Código Orgánico Integral Penal. Ob. Cit. Pág. 27.

pretexto, ni circunstancia, sino todo lo contrario una ágil, pronta y oportuna atención en las necesidades y servicios que requieran”¹⁹.

Los Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria se encuentran reguladas en el Art. 35 de la Constitución de la República ubicando a las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.

4.1.6.1. Persona Adulto Mayor.

“El concepto de **adulto mayor** presenta un uso relativamente reciente, ya que ha aparecido como alternativa a los clásicos persona de la tercera edad y anciano. En tanto, un adulto mayor es aquel individuo que se encuentra en la última etapa de la vida, la que sigue tras la adultez y que antecede al fallecimiento de la persona. Porque es precisamente durante esta fase que el cuerpo y las facultades cognitivas de las personas se van deteriorando. Generalmente se califica de adulto mayor a aquellas personas que superan los 70 años de edad”²⁰.

¹⁹ LEÓN QUINDE, Fernando E. Práctica Constitucional. Manual Teórico Práctico de Derecho Constitucional Ecuatoriano. Derechos y Garantías. Primera Edición. Ediciones “CARPOL” Librería & Editorial Jurídica “CARRIÓN”. Cuenca Ecuador. 2014. Pág. 123

²⁰ <http://www.definicionabc.com/social/adulto-mayor.php#ixzz3H07uDs2B>

Los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable, en vista de que sus derechos son vulnerados constantemente, siendo discriminados en muchas ocasiones, ya que se comete grave error de considerarlos incapaces o viejos, que no pueden contribuir más en la sociedad, esto es un gran error porque estas personas tienen una trayectoria de experiencia que lo han venido acumulando en sus actividades diarias, de quienes debemos aprovechar.

“Se entiende por adulto mayor a las personas que tienen sesenta y cinco años o más, antes conocidos como personas de la tercera edad o ancianos”²¹.

Por lo general los adultos mayores ya han dejado de trabajar o bien es porque se han jubilado, por lo que como es lógico suponer y por esta consecuencia sus ingresos han disminuido. Esta situación hace que muchas de las veces las personas adultas mayores sea considerado por parte de la gente más cercana como un estorbo, de ahí que en forma creciente se producido el abandono de ellos, o son internados en asilos.

4.1.6.2. Niñas, Niños y Adolescentes.

Niño.- El autor Gómez Martínez considera señala que “Etimológicamente, el término “niño” viene del latín *infans* que significa “el que no habla”. Los

²¹ LEÓN QUINDE, Fernando E. Práctica Constitucional. Ob. Cit. Pág. 124

romanos utilizaban este término para designar a los personas desde su nacimiento hasta los 7 años de edad”²².

Este autor considera que niño es un recién nacido que no habla y él mismo autor hace mención que en el derecho romano utilizan la palabra niño para designar a aquellos desde su nacimiento hasta los 7 años de edad.

La Convención de los Derechos del Niño de 1989 define el término “niño” de forma más precisa: “un niño es todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”²³.

La idea detrás de esta definición y de todos los textos referentes al bienestar de los niños es que los niños son seres humanos dignos y con derechos.

Lo que caracteriza a los niños es su juventud y vulnerabilidad. El niño, al estar en proceso de crecimiento, no cuenta con los medios ni las herramientas necesarias para protegerse a sí mismo.

El Diccionario Jurídico de Cabanellas establece la definición de niño y niña como: “Es la persona cuya edad periodo de la vida no ha sobrepasado los siete años, época en que comienza el uso de la razón”²⁴. Al considerar al niño niña como el futuro de las sociedades presentes es importante que este

²² MARTÍNEZ GÓMEZ, C.: La familia y las necesidades psicológicas del niño. Rev Cubana Med Gen Integral 1993.9 (1): 67-78.

²³ CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990

²⁴ CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo. “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, Editorial Heliasta, Decimoquinta Edición, Buenos Aires- Argentina, 2001. Pág. 268.

crezca o se desarrolle en un ambiente familiar sano lleno de principios y valores que lo encaminen a ser un ente productivo y útil a la sociedad.

El niño, por tanto, debe ser objeto de una atención especial y una protección específica. Bajo estas premisas han sido adoptados acuerdos que proclaman la protección del niño y sus derechos.

De acuerdo a las definiciones anteriores solamente utilizan la palabra niño, por lo tanto debemos creer que dentro de estos conceptos esta englobada la palabra niña ya que no especifica el sexo.

Para el autor Zubarew considera que “La adolescencia es una etapa entre la niñez y la edad adulta, que cronológicamente se inicia por los cambios puberales y que se caracteriza por profundas transformaciones biológicas, psicológicas y sociales, muchas de ellas generadoras de crisis, conflictos y contradicciones, pero esencialmente positivos. No es solamente un período de adaptación a los cambios corporales, sino una fase de grandes determinaciones hacia una mayor independencia psicológica y social”²⁵.

Este autor manifiesta que la adolescencia es una etapa de cambios de los jóvenes entendiéndose entre hombres y mujeres, que viven una etapa de transformaciones no solo físicos sino también psicológicos y sociales, que generalmente definen su personalidad ya que son una serie de cambios positivos y determinación para su futuro.

²⁵ ZUBAREW T. et al.: Evaluación sobre oportunidades perdidas de atención integral del adolescente. Washington. OPS/OMS 1996: 1-5.

Adolescente.- “La adolescencia es una etapa de la vida que se caracteriza por un continuo crecimiento, pues es la transición entre la infancia o edad escolar y la edad adulta, esta transición de cuerpo y mente proviene no solamente del individuo mismo, sino que se conjuga con su entorno, el cual es trascendental para que los grandes cambios psicológicos que se producen lo hagan llegar a la edad adulta, la adolescencia es un fenómeno biológico, cultural y social y, por lo tanto, sus límites no se asocian a las características puramente físicas”²⁶. La adolescencia como la etapa de maduración, entre la niñez y la condición de adulto, el término denota, el periodo desde el inicio de la pubertad hasta la maduración y suele empezar a la edad de los catorce años en los varones, y de doce años en las mujeres.

4.1.6.3. Los Jóvenes.

Los Jóvenes están garantizado en la Constitución que determina que el Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público”²⁷.

“La juventud es una etapa de la vida humana que ha adquirido una especial importancia en los tiempos contemporáneos. Las Naciones Unidas han

²⁶ GARZA, Rafael. Adolescencia. [www.hpp/t.google.com.ec](http://t.google.com.ec)

²⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 39.

definido la juventud como la edad que va de 15 a 25 años. Sin embargo una definición puramente cronológica se ha mostrado insuficiente. La juventud es un proceso relacionado con el período de educación en la vida de las personas y su ingreso al mundo del trabajo”²⁸.

El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.

4.1.6.4. Mujeres Embarazadas

El embarazo es el “Estado de la mujer desde el momento en que el óvulo queda fecundado hasta el momento del parto. El lugar normal de implantación y desarrollo del huevo fecundado es el útero.

En condiciones normales el embarazo dura 280 días. La protección a la mujer embarazada en las legislaciones tiene como fundamento constitucional la búsqueda de una igualdad real y efectiva entre sexos y la protección a la maternidad, la vida, la familia y el cuidado de los niños”²⁹.

El embarazo se refiere al periodo de gestación de la mujer, que tiene un periodo de tiempo desde la concepción hasta el nacimiento que por lo

²⁸ <http://www..com/trabajos55/la-juventud/la-juventud2.shtml#ixzz3H09EL0k8>

²⁹ DE SANTO, Víctor: “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía”, Editorial Universidad, Segunda Edición, Buenos Aires – Argentina, 199, Pág. 415

general es de 280 días. En el estado de la mujer embarazado existe una protección especial, que por ser vulnerables se les garantiza derechos tanto de la mujer como del niño que se encuentra en el vientre materno, a la mujer su derecho es la maternidad, su salud y al cuidado de los niños; al bebé su derecho a la vida, a la salud, a la lactancia y a su alimentación, este derecho se encuentra en la Constitución de la República del Ecuador, como en las normas legales del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia y el Código Civil del Ecuador.

El embarazo es constituido como la etapa más importante en la vida de toda mujer, la gestación o embarazo es el proceso en el que crece y se desarrolla el feto en el interior del útero. El embarazo se inicia en el momento de la nidación y termina con el parto.

4.1.6.5. Personas con Discapacidad

De acuerdo al Diccionario Jurídico de Cabanellas define al minusválido “denominación teológica, y no poco cursi, adoptada en la legislación laboral española de mediados de siglo, se está sencillamente un rehabilitado de trabajo que no ha podido recuperar su plena capacidad; por la cual se destina a tareas llevaderas”³⁰.

Cuando se hace referencia al termino minusválido, se debe también tomar mucho en cuenta a la palabra invalido lo podemos decir que es todo individuo cuya capacidad psicofisiológica para el ejercicio de cualquier

³⁰ CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial jurídica Heliasta, Tomo V, Buenos Aires, Pág. 428.

profesión correspondiente a un individuo de su mismo sexo, edad oficio o profesión, en el mercado de trabajo, no le permite, después de ser sometido a los procesos de readaptación o reeducación, obtener un sueldo o salario bastante para su subsistencia. Cuando se hace esta forma de definición se puede estar llamando como invalidez laboral o sea que el individuo no puede desenvolver sus actividades con normalidad.

“Prácticamente de todos podríamos decir que tiene en si una connotación peyorativa, al identificar a las personas en su conjunto justamente por su deficiencia o anomalía. No es de extrañar, en consecuencia, que sean términos muy controvertidos, a menudo violentamente rechazados”³¹.

La discapacidad, es el resultado de la interacción entre personas con diferentes niveles de funcionamiento y un entorno que no toma en cuenta tales diferencias. Dicho de otra manera, las personas con limitaciones físicas, sensoriales o mentales suelen ser discapacitadas no debido a afecciones diagnosticadas, sino a causa de la exclusión de las oportunidades educativas, laborales y de los servicios públicos.

Esta exclusión se traduce en pobreza y esta pobreza, en lo que constituye un círculo vicioso, aumenta la discapacidad por cuanto aumenta la vulnerabilidad de todas las personas ante problemas como la desnutrición, las enfermedades y las condiciones de vida y trabajo poco seguras.

³¹ REGUERA, Luis, “Pautas para la aplicación del Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas Invalidas, Bogotá Oficina Internacional del Trabajo, 1993 Pág. 31.

4.1.6.6. Personas Privadas de Libertad

“La Persona privada de libertad es un enfermo social que debe someterse a un tratamiento o a una reingeniería clínico-social para lograr su retorno a la sociedad ya tratado, curado, cambiado y renovado”³². Son aquellas personas que se encuentran en los sitios de encarcelamiento por orden judicial, cumpliendo la pena, por el cometimiento de un delito.

Para el autor Eugenio Raúl Zaffaroni, “La persona privada de libertad es un sujeto pasivo que solo debe obedecer y someterse a un tratamiento si quiere ser calificado como readaptable y retomar la vida en sociedad”³³.

La persona que está sometida a privación de libertad, tiene derecho a ser informada de los motivos de la detención y de sus derechos. La situación de privación de libertad es absolutamente excepcional, por lo tanto, debe limitarse temporalmente y sólo se debe permanecer bajo custodia policial en privación de libertad, el tiempo necesario para la recogida de los datos esenciales que permitan al juez en su caso, hacer una valoración de los hechos en los que haya participado el detenido. Normalmente, la situación de detención y privación de libertad, no puede durar más de 72 horas para adultos y 24 para menores. Estos plazos están excepcionados por algunos delitos especiales, tales como el de terrorismo que limitan la privación de libertad.

³² MEMORIAS, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá-Colombia, Editorial Leyer, 2006 Pág. 350.

³³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Filosofía del Sistema Penitenciario en el Mundo Contemporáneo en los Cuadernos de la Cárcel, Editorial Ediar, Buenos Aires, 2004 Pág. 64.

El tratadista Luigi Ferrajoli, define: “Persona privada de la libertad denominadas a quienes recibieron una sentencia en firme por el resquebrajamiento de las leyes que controlan la sociedad”³⁴.

La persona privada de su libertad, es quien a mérito propio se ocasionó tal daño, o por consecuencias llevado por el momento, sabiendo y conociendo perfectamente que no está permitido, realizó al acto punible, perdiendo de esta manera la libertad un término tan corto, pero tan grande en su significado, porque de ahora en adelante, cumplirá con cierto pliego de actividades diseñadas por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, su vida se verá más controlada y vigilada, la libertad es uno de los más preciados dones que a los hombres y mujeres se les concedió, con ella no se pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar, por lo tanto no se debe aventurar la vida, y por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede ocasionarse el hombre.

4.1.6.7. Personas adolezcan de Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad.

“Se denomina enfermedad al proceso y a la fase que atraviesan los seres vivos cuando padecen una afección que atenta contra su bienestar al modificar su condición ontológica de salud”³⁵. Esta situación puede desencadenarse por múltiples razones, ya sean de carácter intrínseco o extrínseco al organismo con evidencias de enfermedad.

³⁴ FERRALLOJI, Luigi, Derecho y Razón, Editorial Trotta, Madrid, 1995, Pág. 385.

³⁵ Definición de enfermedad - Qué es, Significado y Concepto <http://definicion.de/enfermedad/#ixzz2n3HTAD6r>

“Se denomina enfermedad a toda alteración del equilibrio físico, mental y/o social de los individuos. Todos los organismos vivos están expuestos a padecer alguna enfermedad a raíz de numerosos agentes patógenos. Una noxa es todo factor capaz de provocar una enfermedad, sea por exceso, carencia o defecto dentro del organismo”³⁶.

Una enfermedad sobreviene cuando no se logra vencer la influencia de las noxas. Si alguno de los tres aspectos (físico, mental y social) que gobiernan la salud sufre un desequilibrio provoca un condicionamiento sobre el resto, ocasionando una enfermedad.

“Las enfermedades catastróficas o de alta complejidad, es aquella enfermedad que en algún momento de la vida se pueden presentar o que ya padecen las personas, como consecuencia de alguna catástrofe como su nombre lo indica, tienen derecho a la asistencia gratuita e inmediata por parte del Estado, a través de los centros de salud pública, recibiendo atención gratuita en todos los niveles de atención, que comprenderá los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios, y que estos servicios médicos serán de calidad y calidez, garantizando la información confidencial de los pacientes”³⁷.

El apareamiento de nuevas enfermedades cuyo tratamiento resulta oneroso o casi imposible de acceso de las personas de escasos recursos económicos, aparecen las enfermedades de alta complejidad, a quienes la

³⁶ <http://hnnbiol.blogspot.com/2008/01/concepto-de-enfermedad.html>

³⁷ LEÓN QUINDE, Fernando E. Práctica Constitucional. Ob. Cit. Pág. 161

Constitución le brida atención gratuita y especializada en todos los niveles, de manera oportuna y preferente, como un cáncer o VIH, entre otras enfermedades que atenta contra la salud de las personas.

4.1.6.8. Movilidad Humana.

“Se entiende por «movilidad humana» a la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación. Es un proceso complejo y motivado por diversas razones (voluntarias o forzadas), que se realiza con la intencionalidad de permanecer en el lugar de destino por períodos cortos o largos, o, incluso, para desarrollar una movilidad circular. Este proceso implica el cruce de los límites de una división geográfica o política, dentro de un país o hacia el exterior”³⁸. La movilidad es un concepto reciente, cuya utilidad es integrar en una sola idea a todas las formas de movimiento de personas, como el refugio, la migración internacional, la movilidad forzada por delitos transnacionales (trata de personas), la movilidad en el marco de sistemas de integración, entre otras. A su vez, se reconoce que cada una de estas formas de movilidad está influida por una serie de factores —sociales, políticos, culturales, económicos, etcétera— que no tienen similares características en todos los casos.

La Academia de la Lengua, define a la palabra “(migrar del lat. migrare), llegar a un país para establecerse en él”³⁹. Es decir el término migrar deriva

³⁸ http://www.cajpe.org.pe/gep/images/stories/AFAMIPER_Movilidad.pdf

³⁹ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMÍA DE LA LENGUA. Editorial océano, Madrid – España. 2005. Pág. 327.

del latín migrare, y significa la acción de llegar a un país con la finalidad de radicarse en él.

De acuerdo a esta definición la palabra migrar se designaría la llegada de personas a un país, con la finalidad de establecerse allí, es decir, de desarrollar su vida en un nuevo lugar. Otro significado del término migrar es el siguiente: “desplazarse de un lugar a otro”⁴⁰.

Según este concepto, la palabra migrar se refiere al hecho de movilizarse de un lugar a otro, esta opinión es coherente pues en realidad la migración significa la movilización de personas de un lugar hacia otro distinto del que actualmente residen.

Persona Migrante, “se entiende por tal a la persona que se desplaza geográficamente”⁴¹.

Debe distinguirse la emigración de la inmigración. La emigración mira el fenómeno desde el país que abandona el emigrante para establecerse en otro diferente, y la inmigración lo contempla desde la perspectiva del país de acogida”⁴².

El tráfico de personas, especialmente en países que no han alcanzado un adecuado desarrollo, como es el caso del Ecuador, está directamente asociado con un fenómeno de carácter social que ha aumentado de manera

⁴⁰ IMELI, DICCIONARIO ENICLOPÈDICO UNIVERSAL Y DEL ECUADOR. Edit. Leer es Crecer, Bogotá – Colombia. 1998. Pág. 57

⁴¹ Migración Periodismos y Derechos Humanos. Pág. 31

⁴² DICCIONARIO INTERACTIVO DOMINÉ. Grupo editorial Norma. Madrid – España. 2003. Letra M. Pág. 76.

considerable y especialmente en los últimos años, la migración de los ecuatorianos hacia otros lugares especialmente de Norteamérica y Europa.

La migración se debe a factores económicos como la pobreza, laboral como la falta de empleo, sociológico como la inadecuada distribución de la riqueza y los medios de producción; políticos como por ejemplo la convulsión social originada por gobiernos dictatoriales que irrespetan los derechos de sus habitantes.

4.1.6.9. Víctimas de Violencia Doméstica y Sexual

A la violencia hacia la mujer, violencia de género, ejercida en el espacio doméstico se le denomina violencia doméstica o violencia conyugal debido a que ocurre al interior de la pareja cónyuges, al haber matrimonio, donde la mujer integra la población de mayor riesgo. De esta forma, la violencia doméstica o conyugal persigue los mismos objetivos que la violencia de género, aludiendo a todas las formas de abuso, por acción u omisión que ocasionan daño físico. y/o psicológico y que tiene lugar en las relaciones entre quienes sostienen o han sostenido un vínculo afectivo relativamente estable, incluyendo relaciones de noviazgo, pareja con o sin convivencia o los vínculos con ex parejas, ya que el espacio doméstico no se circunscribe a la casa u hogar sino que está delimitado por las interacciones en contexto, privados o público.

“Convierte al hombre en el centro, prototipo y modelo de la humanidad; por lo cual la violencia hacia la mujer rebasa clase social, nivel de instrucción,

edad, religión, raza, cultura, etnia, etc. Es una violencia que el sexo masculino despliega sobre el femenino, ya que en el ámbito público o privado y que se manifiesta de diferentes maneras: violencia física, mediante golpes, patadas, etc.; violencia psicológica al coartar y controlar nuestra libertad de acción; violencia verbal mediante insultos, improperios, etc.; violencia sexual que va desde el acoso hasta la violación, control de los espacios femeninos, delimitación de sus roles, etc.; y cuyo fin último es el de controlar a la mujer y lograr su sumisión, asegurando de esta manera la posición de denominación del varón en las relaciones de género”⁴³. Esta ideología y, por lo tanto, estas relaciones desiguales de poder son transmitidas de generación en generación mediante las instituciones sociales como la familia, escuela, juegos, medios de comunicación, etc., por lo cual la violencia de género ha sido vista hasta ahora como algo privado y normal y por lo tanto incuestionable.

4.1.6.10. Maltrato Infantil

“Se conoce como maltrato a la acción y efecto de maltratar, que significa tratar mal a una persona, echarla a perder. Se refiere a una forma de agresión que se puede manifestar de dos formas principalmente; maltrato físico y maltrato psicológico que se da en el marco de una relación entre dos o más personas.

Además podemos dividir el maltrato en dos grandes subtipos; la violencia de género y el maltrato infantil. Estos son dos problemas muy importantes en la

⁴³ DERECHO, Legislación y Violencia, CELOPROYAMU, Pág.3.

sociedad actual que ocasiona grandes problemas e incluso numerosas víctimas fatales.

Dentro de la violencia de género debemos especificar que aunque a pesar de que en la gran mayoría de los casos la violencia es machista, el hombre abusa de la mujer, es cierto que se encuentran algunos casos en los que ocurre al contrario y no debemos olvidarnos de ellos.

Por otro lado bajo el término global de malos tratos a la infancia se puede englobar diversos tipos de situaciones, diferentes en su detección, etiología, tratamiento y prevención, pero que tienen como característica común que afectan negativamente a la salud física e/o psíquica del niño o niña que comprometen su adecuado desarrollo”⁴⁴.

El maltrato se caracteriza por los malos tratos que puede recibir una persona, ya sea por sus propios familiares o por personas ajenas al entorno familiar, el maltrato se manifiesta de forma física, psicológica o sexual afectando de esta manera al desarrollo en este caso del niño (a) o adolescente.

4.1.6.11. Desastres Naturales o Antropogénicos.

“Un desastre es el daño o alteración grave de las condiciones normales de vida de una comunidad, que provoca pérdidas de vidas humanas, perjuicios económicos, deterioro de la salud, de los servicios o del medio ambiente, causado por fenómenos naturales o por la acción del hombre en forma

⁴⁴ maltratoenfermeria.blogspot.com/2011/.../definicion-de-maltrato.html

accidental o provocada”⁴⁵. En el primer caso se considera a los terremotos, inundaciones, tornados, sequías, incendios, etc. Los desastres antropogénicos producidos por el hombre pueden ser incendios, explosiones, ferroviarios, de aviación, etc. Hoy en día nadie está libre de que sobre él se repita lo que a diario nos enteramos a través de los medios de comunicación.

Una catástrofe puede ocurrir en cualquier lugar del mundo. Toda situación que deriva de un desastre, pone a la comunidad en estado de emergencia y durante ésta se pueden producir los siguientes efectos:

“El término antropogénico se refiere a los efectos, procesos o materiales que son el resultado de actividades humanas a diferencia de los que tienen causas naturales sin influencia humana. Normalmente se usa para describir contaminaciones ambientales en forma de desechos químicos o biológicos como consecuencia de las actividades económicas, tales como la producción de dióxido de carbono por consumo de combustibles fósiles”⁴⁶. Los desastres naturales, no se pueden evitar, pero sí disminuir sus consecuencias. Los desastres antrópicos o accidentales, cada vez provocan más daños si no tomamos conciencia de la necesidad de "prevenirlos". Mejorar el conocimiento del medio en que vivimos para prevenir o mitigar la ocurrencia de desastres y prepararnos para enfrentarlos.

⁴⁵ Scott, Michon (2008). «Glossary». *Earth Observatory*.

⁴⁶ Scott, Michon (2008). «Glossary». *Earth Observatory*.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. La Supremacía Constitucional.

En un sistema jurídico, la supremacía constitucional significa que la Constitución es la norma que denominamos fundamental, que está en la cúspide o por encima de las demás normas jurídicas.

“La Supremacía Constitucional es actualmente uno de los dogmas que goza de mayor aceptación dentro de la doctrina como supuesto fundamental e indispensable del Estado constitucional”⁴⁷.

La Constitución se convierte en la base del edificio jurídico del Estado, del que emanan dos principios básicos: la legalidad y la seguridad jurídica. Todo esto constituye un supuesto lógico que descansa el Estado Constitucional.

Es pues la Constitución el documento legal supremo, el que se ubica en la cúspide. Y esta característica de supremacía va a tener consecuencias importantes para nuestro sistema jurídico. Para el Estado de Derecho, aludir a la supremacía, es aludir a que esta norma es la norma primaria, que va a ser el primer elemento de referencia en todo ordenamiento jurídico del Estado de que se trate, va a ser el primer punto de referencia de todo ordenamiento existente. Es la fuente de creación de todo el sistema jurídico.

“La estructura jerárquica del orden jurídico de un Estado puede expresarse toscamente en los siguientes términos: supuesta la existencia de la norma

⁴⁷ HENRÍQUEZ FRANCO, Humberto. Derecho Constitucional. Editora FECAT. Librería Jurídica. Lima-Perú. 2001. Pág. 125.

fundamental, la constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional”⁴⁸.

Esta opinión concuerda con la necesidad de hacer de la Constitución una auténtica norma suprema en la que se funden las demás normas jurídicas y en la que encuentren, a su vez, la fuente de su validez.

“La norma superior de la Constitución constituye el grado supremo o, desde el punto de vista dinámico, la fuente, el principio del orden entero, no se encuentra en la esfera del derecho interno, nada por encima de las reglas constitucionales, nada que le sea superior, porque no hay nada que le sea lógicamente anterior”⁴⁹. La importancia de la supremacía constitucional en las principales Constituciones del mundo explica por sí mismo el papel que ella desempeña en el funcionamiento del Estado constitucional de Derecho. Su observancia como auténtica ley superior constituye, de un lado, garantía de respecto de la libertad y los derechos individuales y, de otro lado, garantía de la validez de las normas dentro del orden jerárquico, en la medida en que cada una de ellas tenga sustento de superior jerarquía.

“El principio de supremacía constitucional constituye el más eficiente instrumento técnico hasta hoy conocido para la garantía de la libertad, al imponer a los poderes constituidos la obligación de encuadrar sus actos en las reglas que prescribe la ley fundamental”⁵⁰.

⁴⁸ Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editorial Labor. Madrid-España. 1934. Pág. 127.

⁴⁹ EISENMANN, Charles. La Justice Constitutionnelle et la Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche. París Francia. 1979. Pág. 483.

⁵⁰ LINARES QUINTANA, Segundo. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Plus Ultra. Buenos Aires. Tomo I. 1981. Pág. 485.

La supremacía constitucional es el instrumento jurídico más adecuado para la convivencia humana y el remedio más eficaz para evitar el retorno de gobiernos de fuerza que han causado daño a la humanidad, sobre todo, en el periodo de guerras.

Desde un inicio la Constitución, fue entendida por los teóricos del constitucionalismo como la norma fundamental en la medida que distribuía las competencias y atribuciones de los órganos públicos.

4.2.2. El Principio Pro - Ser Humano

El principio pro ser humano; “en función del principio de humanidad, es cruel toda pena que resulte brutal en sus consecuencias, como las que crean un impedimento que compromete toda la vida del sujeto (muerte, castración, esterilización, marcación cutánea, amputación, intervenciones neurológicas). Igualmente crueles son las consecuencias jurídicas que se pretenden mantener hasta la muerte de la persona, puesto que importa asignarle una marca jurídica que la convierte en una persona de inferior dignidad”⁵¹.

En el actual sistema jurídico están prohibidas las condenas inhumanas o crueles que comprometan para toda la vida de una persona, en los Estados de Derecho, y la violación al principio de humanidad transgrede derechos de las personas, así, este principio se aplica para personas que tienen enfermedades mentales o terminales y que por argumento humanitario, se les perdona la pena, es importante destacar cuando debe darse para

⁵¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, año 1999, “Tratado de Derecho Penal”, Parte General, Tomo I, Editorial “EDIAR”, Pág. 213.

personas privadas de su libertad pero que tienen enfermedades no terminales, pero de extremo sufrimiento.

“En el principio pro ser humano el intérprete debe tener siempre en cuenta que los derechos deben ser interpretados en lo más favorable a la persona humana”⁵².

En este tiempo se ha discutido en proceder en alivianar con disposiciones humanista ha tomado más fuerza para evitar penas crueles, inhumanas o degradantes que se evita de algunas personas por enfermedad llega a ser inhumano, por lo que no puede suceder a estas personas por tal situación.

4.2.3. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

Gobierno Autónomo Municipal 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.

“La ciudad principal que se gobierna por sus propias leyes, sin perjuicio del respeto por las normas de superior jerarquía. Los romanos denominaban así

⁵² HENRÍQUEZ FRANCO, Humberto. Derecho Constitucional. Ob. Cit. Pág. 252.

las ciudades libres y aliadas, cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma”⁵³.

“Desde el punto de vista del territorio que les sirve de asiento, adquieren especial interés las leyes y normas que se refieren a las alteraciones o modificaciones del término municipal, se distinguen así las hipótesis de incorporación de un territorio a otro, la fusión entre dos o más territorios y la segregación de parte del mismo para formar un municipio independiente. Todos estos fenómenos se producen en función de criterios políticos que tienden a promover una mayor eficiencia en el logro de los respectivos intereses así como una mejora en la satisfacción de demandas y sus necesidades públicas”⁵⁴.

Doctrinariamente el Municipio, es la unidad básica de la administración territorial. El Estado se organiza en un conjunto de entidades públicas, entre las cuales las más importantes tienen una base territorial, de modo que puede decirse que su territorio se estructura en Municipios, provincias, regiones, Estados federados o comunidades autónomas, entidades que suelen gozar de autonomía para la gestión o administración de sus respectivos intereses. El poder público contempla a los municipios, en su esencia física más primaria, como pueblos o agrupaciones de edificaciones y habitantes cuyo gobierno se realizaba a través de autoridades asignadas, con circunscripción territorial que lo delimita. Integran también la población

⁵³ ROMBOLA, Néstor Darío y REIBOIRAS, Lucio Martín.- Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales. Buenos Aires Argentina. 2006. Pág. 79.

⁵⁴ BIBLIOTECA DE CONSULTA ENCARTA. 2013. El Municipio.

municipal las personas que como tal aparecen en el padrón o registro municipal o en el listado de habitantes elaborado para su medición y control.

La autonomía: “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 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”⁵⁵.

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.

⁵⁵ CASTILLO, José Bolívar, Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional, La Regionalización Horizontal, Ecuador = Equidad, Cuarta Edición, 2008, Loja- Ecuador. Pág. 96

4.2.4. La Discriminación

La especie humana tiene como una característica innegable la diversidad, no obstante esta diversidad, toda persona humana es titular de derechos humanos, lo que implica entender que toda persona tiene valor y dignidad por el mero hecho de ser parte de la especie humana sin que sus diferencias o características propias puedan excluirla del ejercicio de sus derechos.

Discriminación se define como “la acción o efecto de discriminar que a su vez es definido como equivalente de separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra. Otra acepción de la palabra discriminar es de trata de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos”⁵⁶.

Discriminar no siempre tiene un significado negativo pues diferenciar o separar algo no necesariamente acarrea una noción de desvalorización, sin embargo cuando esa diferenciación implica un trato de inferioridad a una persona en razón de determinada característica específica, discriminar tiene, ciertamente, una connotación negativa.

Es importante ubicar esta doble acepción de discriminar “de ninguna manera se debe considerar discriminar en su acepción negativa al trato diferenciado orientado a regular las relaciones entre diferencias propias de la diversidad humana”⁵⁷. Existen varios instrumentos internacionales para combatir las diferentes formas de discriminación, en base a los cuales se plantea la siguiente definición de discriminación: “Toda distinción, exclusión, restricción

⁵⁶ DICCIONARIO REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Pág. 78.

⁵⁷ CHAVEZ, Gardenia y VILLARREAL Beatriz. “Violencia y Discriminación, INREDH, Quito. 1998. Pág. 3.

o preferencia, basada en motivos de raza, color, etnia, sexo, religión, edad, nacionalidad, opiniones políticas o de otra índole, idioma, opción sexual, discapacidad visible, condición económica, social y en general por otras causas o condiciones que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de las diversidades, de los derechos humanos y libertades fundamentales, en las esferas política, económica, social, cultural, civil, familiar, o en cualquier otra esfera”⁵⁸.

Existen varios elementos que deben confluír para que podamos hablar de discriminación, a saber: Que exista un trato diferenciado a una persona o grupo; que esta persona o grupo sufra tal trato diferenciado en razón de características específicas; que tal trato diferenciado tenga como objetivo o resultado el imitar o anular el reconocimiento y goce de sus derechos humanos en cualquier ámbito de su vida.

Es importante tomar en cuenta la confluencia de estos elementos pues en ciertos casos no solo que dar un trato diferenciado o preferencial a un grupo de personas no resulta discriminatorio sino que resulta necesario para lograr el efectivo goce de los derechos humanos de ese grupo que se encuentra en desventaja real frente al resto.

La discriminación es “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el idioma, la

⁵⁸ CHAVEZ, Gardenia y VILLARREAL Beatriz. Pág. 5.

religión, el origen nacional o social, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto, o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”⁵⁹. A partir de esta definición, la normativa constitucional ecuatoriana, prohíbe la discriminación por una serie de causas expresamente mencionadas, como son el nacimiento, la edad, etnia, sexo, orientación sexual, estado de salud, etc. diferencia de cualquier otra índole.

4.2.5. La Sanción

“La sanción es la amenaza legal de un mal por la comisión u omisión de ciertos actos o por la infracción de determinados preceptos”⁶⁰. La sanción es el castigo de carácter pecuniario o corporal que se imponen a las personas que quebrantan la ley.

La sanción; “como la disminución de un bien jurídico con que se amenaza y se aplica a quien viola un precepto legal. En efecto esto significa castigo, penitencia, escarmiento. Para la Escuela Clásica del Derecho Penal, la pena es la justa compensación al mal causado, la pena viene a ser un tratamiento para el delincuente”⁶¹. La norma penal tiene un antecedente que es la descripción de determinada conducta, y una sanción que es la pena. La realización de la conducta es la condición para que la pena se aplique.

⁵⁹ NACIONES UNIDAS, “Los derechos de las minorías”. Folleto informativo No. 18, 1998. Observación General No. 18 del Comité de Derechos Humanos sobre la no discriminación, en virtud del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, del 29 de marzo de 1996, Quito. Pág. 3.

⁶⁰ BUSTOS RAMÍREZ, Juan, “Manual de Derecho Penal Parte General”, Barcelona, 1994, Pág. 560.

⁶¹ ZUGALDIA ESPINAR, José Miguel. “Fundamentos de Derecho Penal”. Valencia, 1993, Pág. 103.

Sanción Pecuniaria.- La sanción pecuniaria no consigue alcanzar la debida importancia de su naturaleza, pero al pasar de los tiempos viene ganando espacio en la sustitución de las cortas penas de prisión, y cada vez más está siendo utilizada en las decisiones judiciales.

Entre las ventajas con relación a la pena privativa de libertad, enumeramos algunas: el fracaso de las penas cortas de detención genera recursos económicos al Estado que pueden ser destinados a la aplicación de planos administrativos de combate y soluciones a la problemática criminal, en contra partida, la pena de reclusión trae gastos financieros que no tienen retorno; en caso de error judicial, éste es reparable, simplemente con la devolución reajustada de la cantidad pagada por el condenado; no crea los problemas familiares producidos por la pena privativa de libertad; no produce las frecuentes secuelas existentes en las cárceles; se adapta a las condiciones financieras del penado, al condenarse por cantidades soportables, facilitando el pago inclusive si es necesario, por sistema de cuotas.

La Multa.- “es la pena pecuniaria que se impone por una falta delictiva, administrativa o de policía o por un incumplimiento contractual”⁶².

La pena de multa es uno de los medios alternativos a la prisión, trae efecto positivo en alguna forma porque evita los males producidos por el encarcelamiento, entre ellos la estigmatización y la violencia interna

⁶² GOLSDTEIN, Raúl, Diccionario de Derecho Penal y Criminología”, 2ª Edición Actualizada, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1983. Pág. 260.

generalizada, pero al producirse el pago inmediato y consecuentemente la libertad no se está ayudando en nada para disminuir la delincuencia sino más bien simplemente se estaría solapando estos delitos los cuales deben recibir un castigo por los actos ilícitos causados.

La multa: “cuando consiste en cantidad determinada, está sujeta a graves inconvenientes, no sólo por su ineficacia en algunas ocasiones, sino por la desigualdad de su imposición en otras, atendidas las diferentes condiciones de los imputados pues el rico puede pagarla sin sacrificio alguno; el de mediana fortuna puede sufrir algún quebranto, según su estado actual; y el pobre que es insolvente, puede burlarla porque no puede hacer su pago”⁶³.

Algunos expositores combaten esta pena y otros la defienden sosteniendo que debería ser proporcional al capital y a la renta de los delincuentes; pero este sistema requeriría en muchos casos hacer una pesquisa judicial odiosa y detestable de los secretos de la familia, sin la seguridad de un resultado satisfactorio, por lo cual no ha sido aceptado este procedimiento en ninguna legislación.

⁶³ CUQUETE, Piñón, Doralina. "Efectividad de las sanciones subsidiarias a la privación de libertad. Su control". Proyecto de Grado, 1991. Universidad de Oriente, Facultad de Derecho. Pág. 123

4.3. MARCO JURÍDICO.

4.3.1. Constitución de la República del Ecuador.

El Art. 1 de la Constitución de la República, señala que “el Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”⁶⁴.

La soberanía del pueblo aparece en el primer artículo y se ejerce por la vía de los órganos de poder público y de la participación directa de la ciudadanía. Se amplía la comunidad de ciudadanos y ciudadanas y colectivos. En el Ecuador con la Constitución del 2008 los gobiernos autónomos descentralizados, en el país son una realidad, un marco ideal donde se reconoce el derecho a participar, a ser escuchado y la toma de decisiones. Con la aplicación de la herramientas de control.

La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 35 establece; “las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres

⁶⁴ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2012. Art. 1

embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado”⁶⁵. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Las personas **adultas y adultos mayores** están consagradas en el Art. 36 de la Constitución disponiendo; “Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad”⁶⁶.

El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: La atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas, El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones, La jubilación universal, Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos, Exenciones en el régimen tributario, Exoneración del pago por costos notariales y registrales, de acuerdo con la ley; y, el acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento.

⁶⁵ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 35.

⁶⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 36.

El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas.

En particular, el Estado tomará medidas de:

1. “Atención en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diario, en un marco de protección integral de derechos. Se crearán centros de acogida para albergar a quienes no puedan ser atendidos por sus familiares o quienes carezcan de un lugar donde residir de forma permanente.
2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica.
3. El Estado ejecutará políticas destinadas a fomentar la participación y el trabajo de las personas adultas mayores en entidades públicas y privadas para que contribuyan con su experiencia, y desarrollará programas de capacitación laboral, en función de su vocación y sus aspiraciones.
4. Desarrollo de programas y políticas destinadas a fomentar su autonomía personal, disminuir su dependencia y conseguir su plena integración social.

5. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o negligencia que provoque tales situaciones.
6. Desarrollo de programas destinados a fomentar la realización de actividades recreativas y espirituales.
7. Atención preferente en casos de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias.
8. Creación de regímenes especiales para el cumplimiento de medidas privativas de libertad. En caso de condena a pena privativa de libertad, siempre que no se apliquen otras medidas alternativas, cumplirán su sentencia en centros adecuados para el efecto, y en caso de prisión preventiva se someterán a arresto domiciliario.
9. Protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas.
10. Adecuada asistencia económica y psicológica que garantice su estabilidad física y mental⁶⁷.

La ley sancionará el abandono de las personas adultas mayores por parte de sus familiares o las instituciones establecidas para su protección.

Los Jóvenes están garantizado en el Art. 39 de la Constitución que determina: “El Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su

⁶⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 37.

participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público”⁶⁸.

El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.

La Movilidad humana está reconocida en el Art. 40 de la carta suprema: “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”⁶⁹.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. “Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.

⁶⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 39.

⁶⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 40.

4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros⁷⁰.

Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.

No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad.

El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley. Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios.

⁷⁰ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 41.

Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.

Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna.

Las Mujeres embarazadas están amparadas en el Art. 43 de la Constitución disponiendo el Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a:

1. “No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral.
2. La gratuidad de los servicios de salud materna.
3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto.
4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia”⁷¹.

Las **Niñas, niños y adolescentes**, los encontramos protegidos con el Art. 44 de la Carta Suprema que dispone; “El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá

⁷¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 43.

al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas”⁷².

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción.

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar.

⁷² CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 44.

El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.

El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:

1. “Atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos.
2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral.
3. Atención preferente para la plena integración social de quienes tengan discapacidad. El Estado garantizará su incorporación en el sistema de educación regular y en la sociedad.
4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.

5. Prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo.
6. Atención prioritaria en caso de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias.
7. Protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género. Las políticas públicas de comunicación priorizarán su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. Se establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos.
8. Protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentran privados de su libertad.
9. Protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas”⁷³.

Las Personas con discapacidad las encontramos en el Art. 47 de la Constitución que establece: “El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.

Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a:

⁷³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 46.

1. “La atención especializada en las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud para sus necesidades específicas, que incluirá la provisión de medicamentos de forma gratuita, en particular para aquellas personas que requieran tratamiento de por vida.
2. La rehabilitación integral y la asistencia permanente, que incluirán las correspondientes ayudas técnicas.
3. Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos.
4. Exenciones en el régimen tributario.
5. El trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas.
6. Una vivienda adecuada, con facilidades de acceso y condiciones necesarias para atender su discapacidad y para procurar el mayor grado de autonomía en su vida cotidiana. Las personas con discapacidad que no puedan ser atendidas por sus familiares durante el día, o que no tengan donde residir de forma permanente, dispondrán de centros de acogida para su albergue.
7. Una educación que desarrolle sus potencialidades y habilidades para su integración y participación en igualdad de condiciones. Se garantizará su educación dentro de la educación regular. Los planteles regulares incorporarán trato diferenciado y los de atención especial la educación especializada. Los establecimientos educativos cumplirán normas de accesibilidad para personas con discapacidad e implementarán un

sistema de becas que responda a las condiciones económicas de este grupo.

8. La educación especializada para las personas con discapacidad intelectual y el fomento de sus capacidades mediante la creación de centros educativos y programas de enseñanza específicos
9. La atención psicológica gratuita para las personas con discapacidad y sus familias, en particular en caso de discapacidad intelectual.
10. El acceso de manera adecuada a todos los bienes y servicios. Se eliminarán las barreras arquitectónicas.
11. El acceso a mecanismos, medios y formas alternativas de comunicación, entre ellos el lenguaje de señas para personas sordas, el oralismo y el sistema braille”⁷⁴.

Art. 48.- El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren:

1. “La inclusión social, mediante planes y programas estatales y privados coordinados, que fomenten su participación política, social, cultural, educativa y económica.
2. La obtención de créditos y rebajas o exoneraciones tributarias que les permita iniciar y mantener actividades productivas, y la obtención de becas de estudio en todos los niveles de educación.
3. El desarrollo de programas y políticas dirigidas a fomentar su esparcimiento y descanso.

⁷⁴ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 47.

4. La participación política, que asegurará su representación, de acuerdo con la ley.
5. El establecimiento de programas especializados para la atención integral de las personas con discapacidad severa y profunda, con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad, el fomento de su autonomía y la disminución de la dependencia.
6. El incentivo y apoyo para proyectos productivos a favor de los familiares de las personas con discapacidad severa.
7. La garantía del pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. La ley sancionará el abandono de estas personas, y los actos que incurran en cualquier forma de abuso, trato inhumano o degradante y discriminación por razón de la discapacidad⁷⁵.

Las personas y las familias que cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente serán cubiertas por la Seguridad Social y recibirán capacitación periódica para mejorar la calidad de la atención.

Las Personas con enfermedades catastróficas están determinadas en el Art. 50 de la Constitución señalando: “El Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente⁷⁶”.

⁷⁵ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 48.

⁷⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 50.

Las Personas privadas de libertad constan en el Art. 51 que establece:

Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos:

1. “No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria.
2. La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho.
3. Declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad.
4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad.
5. La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas.
6. Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad.
7. Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia”⁷⁷.

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

- 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, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.
- 3.- El derecho a la integridad personal, que incluye:
 - a) La integridad física, psíquica, moral y sexual.

⁷⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 51.

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual⁷⁸.

El numeral dos del Art. 66 de la Constitución reconoce y garantiza a las personas 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, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. El derecho a la integridad personal, que incluye: La integridad física, psíquica, moral y sexual; Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

En el Art. 81 de la Constitución encontramos que “la ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se

⁷⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 66

cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección. Se nombrarán fiscales y defensoras o defensores especializados para el tratamiento de estas causas, de acuerdo con la ley”⁷⁹.

Estas disposiciones constitucionales tratan ya de delitos cometidos contra estos grupos, sin embargo cuando se trata de faltas administrativas al usuario, no se está cumplido debido a que en la prestación de servicios de empresas públicas o privadas a personas y grupos de atención prioritaria, no se garantizan estos derechos, en los cantones.

El Art. 84 de la Constitución de la República señala; “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean **necesarios para garantizar la dignidad del ser humano** o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”⁸⁰.

La Función Legislativa ejerce por medio de la Asamblea Nacional integrada por los asambleístas elegidos por el pueblo, funciona con características de ser únicamente con sede en la ciudad de Quito, se encuentra conformado

⁷⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 81.

⁸⁰ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 84

por asambleístas que son elegidos por decisión nacional, que del número debe primar el deseo de legislar, nuevas leyes, para generaciones nuevas, normas jurídicas que abarquen los derechos de la población, ordenanzas que reflejen la justicia social.

El Art. 156 de la Constitución de la República del Ecuador, donde determina los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno, como autónomos descentralizados. Así mismo en el Art. 193 de la Constitución establece que las facultades de Jurisprudencia, Derecho o Ciencias Jurídicas de las universidades, organizarán y mantendrán servicios de defensa y asesoría jurídica a personas de escasos recursos económicos y grupos que requieran atención prioritaria. De lo expuesto se observa que la Constitución distingue al grupo de atención prioritaria que debe recibir un tratamiento especial y preferencia por parte de las instituciones públicas o privadas; también ha creado los

Consejos Nacionales para la Igualdad, que representen a las personas y grupos de atención prioritaria.

En la Constitución de la República del Ecuador el Art. 238 se refiere: “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 sección del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los consejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”⁸¹.

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.

De igual manera, el Art. 239 de la Constitución de la República manifiesta que “El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos

⁸¹ CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Ley Cit. Art. 238

para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”⁸².

La competencia a que refiere este artículo es la desconcentración y descentralización de funciones, que el Estado transfiere al Gobierno Autónomo Municipal, como es el caso del Consejo Cantonal de Protección de Derechos de los Grupos de atención prioritaria.

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

El Art. 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización determina; “Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial”⁸³.

El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.

En función de la nueva organización territorial del Ecuador en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, cada circunscripción tendrá un gobierno autónomo descentralizado, los cuales de acuerdo al Art. 28 del

⁸² CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Ley Cit. Art. 239.

⁸³ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2014. Art. 7

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
son:

- a) Los de las regiones;
- b) Los de las provincias;
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
- d) Los de las parroquias rurales”⁸⁴.

Se debe puntualizar la autonomía política, administrativa y financiera con que cuentan estos Gobiernos Autónomos Descentralizados. Una autonomía política porque tienen la capacidad para impulsar procesos y establecer políticas públicas territoriales. Autonomía administrativa se refiere básicamente a la facultad de organización y gestión del talento humano y los recursos materiales con que cuenta para el ejercicio de sus competencias. Finalmente, está la autonomía financiera que implica la capacidad de recibir directamente los recursos desde el Presupuesto General del Estado, al igual de la capacidad de generar recursos propios.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en el Art. 105 señala: “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”⁸⁵.

⁸⁴ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 28.

⁸⁵ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 105

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.

Según el Art. 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece; “Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden”⁸⁶.

Doctrinariamente el Municipio, es la unidad básica de la administración territorial. El Estado se organiza en un conjunto de entidades públicas, entre las cuales las más importantes tienen una base territorial, de modo que puede decirse que su territorio se estructura en Municipios, provincias, regiones, Estados federados o comunidades autónomas, entidades que suelen gozar de autonomía para la gestión o administración de sus respectivos intereses.

Art. 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponden al alcalde o alcaldesa:

⁸⁶ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 54

m) Presidir de manera directa o a través de su delegado o delegada el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción⁸⁷.

Como se observa el Alcalde o Alcaldesa ya cuenta con la atribución de dirigir en forma directa o su representante el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos en su municipalidad.

Art. 90.- Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano:

m) Presidir de manera directa o a través de su delegado los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción⁸⁸.

De igual manera esta norma permite al Alcalde del Distrito metropolitano como de Quito y Guayaquil integral el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de las personas del grupo de atención prioritaria.

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.

⁸⁷ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 60.

⁸⁸ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 60.

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 infracción flagrante, se podrán emplear medidas provisionales y cautelares de naturaleza real para asegurar la inmediatez 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

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

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:

- a)** La trascendencia social y el perjuicio causado por la infracción cometida;
- b)** El grado de intencionalidad;
- c)** La reiteración o reincidencia en la comisión de las infracciones; y,
- d)** La cuantía del eventual beneficio obtenido⁹⁰.

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:

1. “Que la sanción sea proporcional al hecho que se acusa;
2. Que la sanción consista en una o más de las siguientes medidas:
 - a)** Sanciones pecuniarias de cuantía fija que oscilarán entre el diez por ciento de un salario básico unificado hasta cien salarios básicos unificados;
 - b)** 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;

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

- c)** Derrocamiento, desmontaje y, en general, el retiro, a costa del infractor, del objeto materia de la infracción administrativa;
- d)** Clausura temporal o definitiva del establecimiento;
- e)** Cancelación definitiva de licencias, permisos o autorizaciones administrativas;
- f)** Decomiso de los bienes materia de la infracción administrativa;
- g)** Suspensión provisional o definitiva de la actividad económica o industrial materia de la infracción;
- h)** Desalojo del infractor del bien inmueble materia de la infracción;
- i)** Reparación del daño causado a costa del infractor; y,
- j)** Cualquier otra medida administrativa contemplada y ampliamente reconocida por el derecho público ecuatoriano⁹¹.

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.

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

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 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.

⁹² CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 398

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

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 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.

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

⁹⁵ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 401

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

El Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, donde consagra que en cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

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

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, tendrán como atribuciones la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y, delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales, o su delegado; y, su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil⁹⁷.

Este artículo tiene estrecha relación con la norma constitucional del Art. 156, garantiza los derechos de las personas del grupo de atención prioritaria, a través de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos que están presididos por los Alcaldes, quienes cuentan un régimen sancionador para los responsables, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que vulneren los derechos humanos.

⁹⁷ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ley Cit. Art. 598.

4.3.3. Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad

La presente Ley tiene por objeto establecer el marco institucional y normativo de los Consejos Nacionales para la Igualdad, regular sus fines, naturaleza, principios, integración y funciones de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador.

Artículo 3.- Finalidades. Los Consejos Nacionales para la Igualdad, tendrán las siguientes finalidades:

1. “Asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.
2. Promover, impulsar, proteger y garantizar el respeto al derecho de igualdad y no discriminación de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en el marco de sus atribuciones y en el ámbito de sus competencias, a fin de fortalecer la unidad nacional en la diversidad y la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural.
3. Participar en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a favor de personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, dentro del ámbito de sus competencias relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidad y movilidad humana, fomentando una cultura de paz que desarrolle capacidades humanas orientadas hacia la garantía del derecho de igualdad y no discriminación;

medidas de acción afirmativa que favorezcan la igualdad entre las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos; y, la erradicación de actos, usos, prácticas, costumbres y estereotipos considerados discriminatorios”⁹⁸.

Esta norma legal garantiza los derechos humanos consagrados en la Constitución y Tratados Internacionales, de todas las personas, especialmente de las que pertenecen al grupo de atención prioritaria.

Artículo 9. Funciones. Para ejercer atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, discapacidades y movilidad humana, los Consejos Nacionales para la Igualdad tendrán las siguientes funciones:

1. “Participar en el proceso de formulación y evaluación del Plan Nacional del Buen Vivir, en coordinación con las instituciones de planificación del órgano ejecutivo para transversalizar los enfoques de igualdad y no discriminación.
2. Conformar y convocar en el ámbito de sus competencias, Consejos Consultivos para el cumplimiento de sus fines.
3. Poner en conocimiento de las instituciones competentes casos de amenaza o violación de derechos y dar seguimiento de las denuncias y de ser necesario, solicitar a través del Defensor del Pueblo el planteamiento

⁹⁸ LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2014. Art. 3.

de medidas cautelares ante las juezas y jueces de garantías constitucionales.

4. Crear e institucionalizar un sistema de gestión de información de igualdad y no discriminación.
5. Construir de forma participativa con los consejos consultivos y ciudadanía, las Agendas para la Igualdad en el ámbito de su competencia, a fin de que se integren al Sistema Nacional de Planificación.
6. Conocer y aprobar las Agendas para la Igualdad y los demás informes que provengan de la Secretaría Técnica.
7. Desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y los organismos especializados por la garantía y protección de derechos en todos los niveles de gobierno.
8. Elaborar los informes de Estado, en coordinación con las demás instancias responsables ante los organismos que realizan seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en el ámbito de sus competencias.
9. Los Consejos Nacionales para la Igualdad, establecerán y harán el seguimiento y la evaluación de las políticas de acción afirmativa. Para ello desarrollarán indicadores y otros instrumentos de seguimiento que permitan evaluar el avance obtenido en el logro de sus objetivos de igualdad.
10. Las demás que establezcan esta Ley y su Reglamento”⁹⁹.

⁹⁹ LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD. Ley Cit. Art. 9.

Este artículo determina que las políticas públicas a favor de las personas vulnerables deben ser acatadas con esta ley, no se debe permitir más la discriminación de los derechos humanos.

Disposiciones Transitorias: Decima.- De los Consejos Cantonales de Protección de Derechos. “A la promulgación de la presente ley en el caso de aquellos cantones en los que no hubiesen creado los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia se convertirán en Consejos Cantonales de Protección de Derechos y cumplir con las funciones establecidas en artículo 598 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. En el caso del personal de los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia podrán previa evaluación, ser parte del Consejo Cantonal de Protección de Derechos”¹⁰⁰. Esta disposición aclara que el Consejo Nacional de Igualdad, se denomina Cantonal de Protección de Derechos en cada municipio, debe crear mediante ordenanza.

¹⁰⁰ LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD. Ley Cit. Disposición Transitoria Décima.

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 los derechos y garantías constitucionales, 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. Para la doctrina me serví de la obra de Fernando León Quinde, denominada “Práctica Constitucional. Manual Teórico Práctico de Derecho Constitucional Ecuatoriano. Derechos y Garantías”. 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, camino adecuado que me permitió llegar al conocimiento pertinente de la problemática referente a la protección de los derechos de los

grupos vulnerables, 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 para sancionar a las entidades públicas o privadas que discriminen los derechos de las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria.

Método Científico.- Se aplicó para desarrollar la investigación formulada de manera lógica, y así lograr la recopilación, organización y expresión de conocimientos en la parte teórica práctica, hasta la obtención de conclusiones y recomendaciones. Con la utilización de obras científicas-jurídicas patentadas que constan en la bibliografía y pies de páginas apliqué directamente este método.

Método Exegético.- Este método me permitió la interpretación de las normas legales contempladas en los diferentes cuerpos legales contempladas en el marco jurídico donde interpreté las normas jurídicas relacionadas a la protección de los derechos de los grupos de atención prioritaria.

El método Hermenéutico.- Éste método fue aplicado con el análisis de las normas legales de las leyes nacionales y extranjeras, que constan en el marco jurídico. Entre las leyes tenemos, la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización; y, Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

Método Deductivo.- Utilizado para obtener conclusiones particulares de la realidad general, el cual en la práctica fue utilizada a través de la aplicación y resultados de las encuestas y entrevistas.

Método Analítico.- Mediante el cual se realizó el análisis crítico de los aportes y criterios de varios profesionales que aportaron en esta investigación, a través de sus conocimientos sobre los derechos humanos de las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria.

Método Sintético.- Con la ayuda de este método se realizó la síntesis de la información para llegar a la elaboración de las conclusiones y recomendaciones.

Método Descriptivo.- Me permitió comprometerme a realizar una descripción objetiva de la realidad actual en la que se desarrolla el problema sobre la vulneración de los derechos del grupo de atención prioritaria por parte de las entidades públicas y privadas.

Método Estadístico.- La aplicación de este método me permitió el estudio cuantitativo en la presente investigación específicamente en la tabulación de los cuadros y gráficos de las encuestas.

5.3. Procedimiento y Técnicas.

Técnica del dialogo.- A través del cual, pude lograr interrelacionarme con los profesionales encuestados y entrevistados.

Técnica de la Entrevista.- Dirigida a cinco profesionales del Derecho y Jueces Constitucionalistas y Docentes Universitarios, quienes aportaron con valiosas opiniones y comentarios según su experiencia personal y profesional, de acuerdo con un banco de cuatro preguntas.

Esta técnica me permitió recopilar información sobre aspectos importantes que contribuyeron para definir las conclusiones y propuesta legal del presente trabajo investigativo. Dentro de la aplicación de la entrevista les repregunté sobre novedades de la pregunta que estaba realizando.

Encuesta.- Para lo cual se diseñó un formulario de preguntas basadas en recopilar información con un banco de cinco preguntas. Estas fueron aplicadas a treinta funcionarios judiciales y abogados de la ciudad de Loja. En la encuesta sobre obtuve información de lo que pregunte en el cuestionario.

6. RESULTADOS.

6.1. Resultados de Aplicación de Encuestas.

La presente técnica ha aplicado treinta encuestas a una muestra poblacional de abogados en libre ejercicio de la profesión, docentes universitarios, de la ciudad de Loja, luego de un proceso de selección.

Primera Pregunta: ¿Considera usted, que el Estado hace cumplir el Art. 156 de la Constitución de la República del Ecuador, referente a los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos?

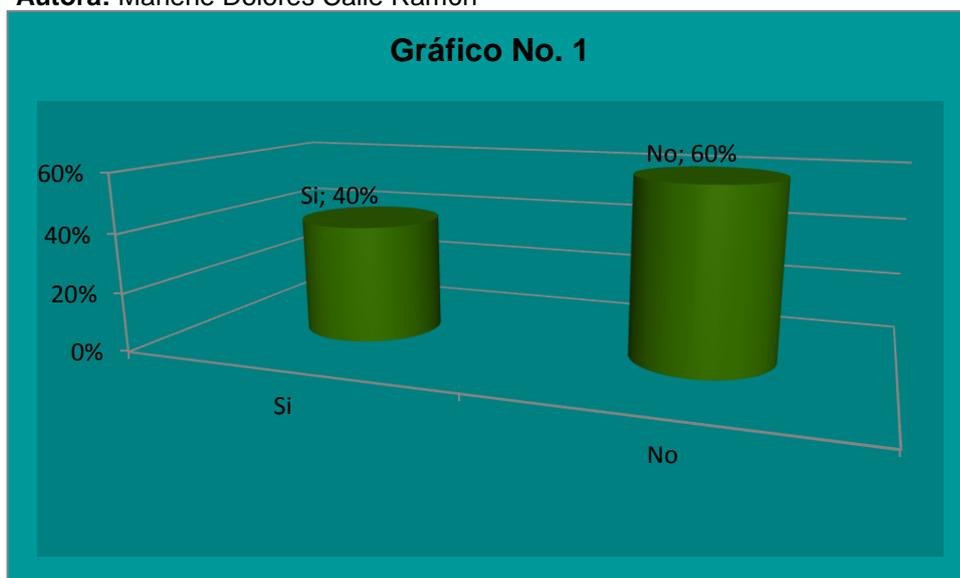
Cuadro No. 1

Indicadores	Frecuencia	Porcentaje
Si	12	40%
No	18	60%
Total	30	100%

Fuente: Abogados y Docentes Universitarios de la ciudad de Loja.

Autora: Marlene Dolores Calle Ramón

Gráfico No. 1



Interpretación:

En esta interrogante doce encuestados que corresponden al 40%, señalan que sí, porque se dictó la Ley de Consejo para la Igualdad, donde establecen normas de protección a los derechos humanos de las personas vulnerables; mientras que dieciocho encuestados que representan el 60%, indican que no porque, esas normativa no está en aplicación directa al grupo de atención prioritaria, además se observan en las noticias a diario, que los discapacitados, adultos mayores, niños, adolescentes entre otros son discriminados por sus condición, al momentos que acuden a pedir un servicio básico al Estado o entidades privadas.

Análisis:

Comparto la opinión de la mayoría porque, a pesar de existir la Ley de Consejo para la Igualdad de Derechos, no se ha logrado garantizar los derechos de las personas perteneciente al grupo de atención prioritaria, porque las instituciones públicas como privadas discriminación a estas personas, por ejemplo los taxista al ver a un anciano no quieren llevarlos porque les corresponden pagar medio pasaje, lo mismo sucede con las empresa de transporte Loja, no venden boletos a niños que deben pagar la mitad del pasaje, sino que cobra el pasaje completo; los ancianos discapacitados deben hacer colas para cobrar su bonos solidarios, las personas privadas de la libertad son tratados como lo peor de la sociedad y aislados.

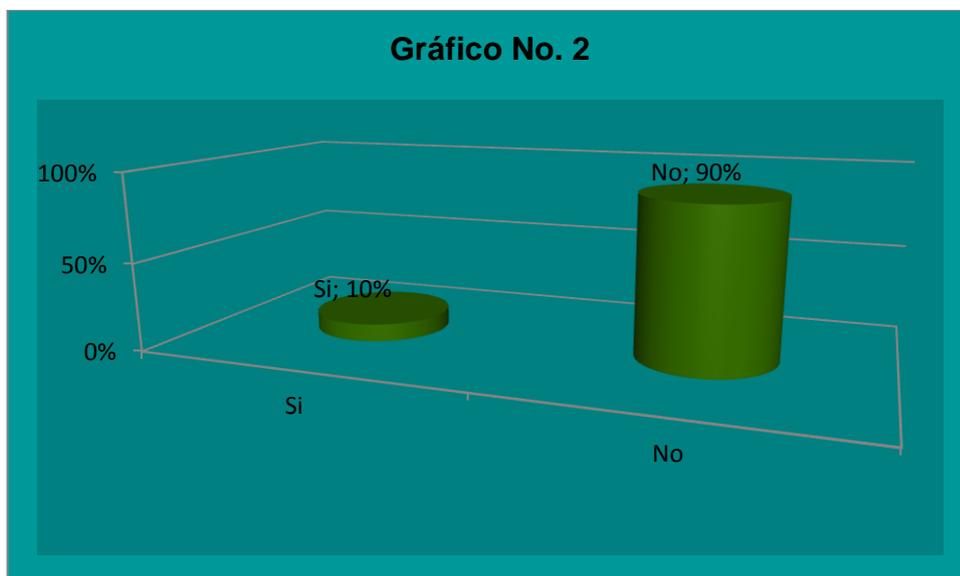
Segunda Pregunta: ¿Cree usted que se cumple con el Art. 598 del COOTAD, que señala en cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos de las personas y grupos de atención prioritaria?

Cuadro No. 2

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

Fuente: Abogados y Docentes Universitarios de la ciudad de Loja.

Autora: Marlene Dolores Calle Ramón



Interpretación:

En esta interrogante tres encuestados que equivalen al 10%, señalan que sí, porque Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y

Adolescencia; mientras que veintisiete encuestados que constituyen el 90%, indican que no porque recién se ha dictado la Ley de Consejo para la Igualdad de Derechos, y recién esta Ley obliga a los Gobiernos Autónomos Municipales a crear los Consejos de Protección de Derechos, encargados de garantizar los derechos humanos de las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria, en algunos municipios ya han creado estos Consejos a través de ordenanzas municipales, con la finalidad de garantizar los derechos de estas personas, que antes también lo conocían los Patronatos de Amparo Social, que ya fueron derogados. Es obligación de todo Alcalde como atribución de dirigir estos Consejo Cantonales de Protección de Derechos.

Análisis:

Comparto la opinión de la mayoría porque, recién los Gobiernos autónomos están creando estos Consejos Cantonales de Protección de Derechos Humanos de grupos de atención prioritaria, en cada cantón, parroquia deben garantizarse estos derechos humanos consagrados en la Constitución y los Instrumentos Intencionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Tercera Pregunta: ¿Considera usted que existe vulneración de derechos a las personas y grupos de atención prioritaria por parte de las entidades públicas y privadas en la prestación de servicios?

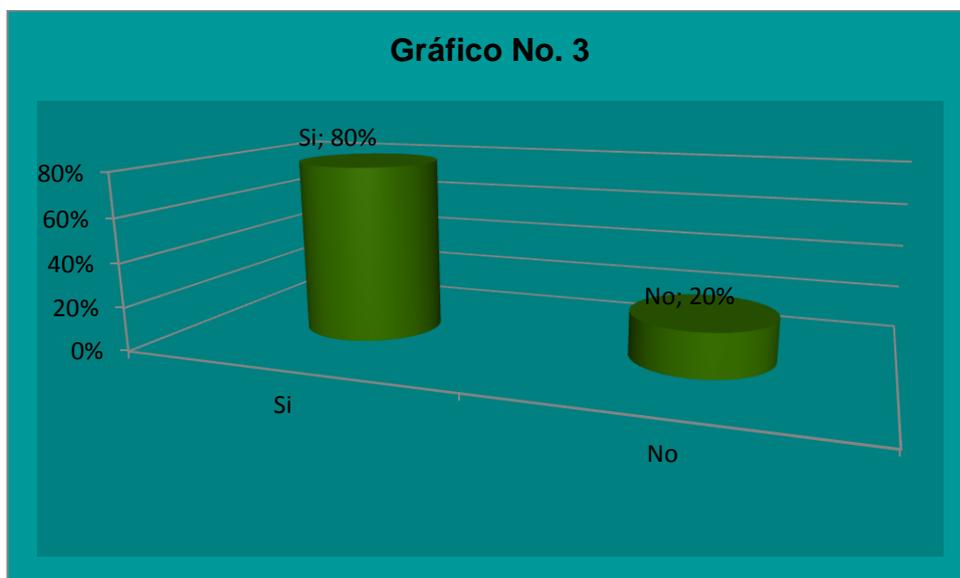
Cuadro No. 3

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

Fuente: Abogados y Docentes Universitarios de la ciudad de Loja.

Autora: Marlene Dolores Calle Ramón

Gráfico No. 3



Interpretación:

En esta pregunta veinticuatro encuestados que conforman el 80%, señalan que sí existe vulneración de derechos a las personas y grupos de atención prioritaria por parte de las entidades públicas y privadas en la prestación de

servicios, porque, son discriminados no le dan la atención preferencial; los bancos a todas las personas para hacer un prestamos primero miran su edad o pasado judicial y condición económica para otorgar el crédito. El IESS, envía a personas adultas mayores o discapacitados a la capital para que se hagan operaciones sin otórgales la forma como llegar allá, sin gestión alguna con empresa de transporte o aviación; las empresa privadas no quieren dar trabajo a discapacitados, así entre muchos casos de vulneración de derechos; en cambio que seis encuestados que equivalen al 20%, indican que no porque ya cada ley en cada caso de las personas de grupo de atención prioritaria los protege, que no la cumplan las autoridades o demás personas en diferente.

Análisis:

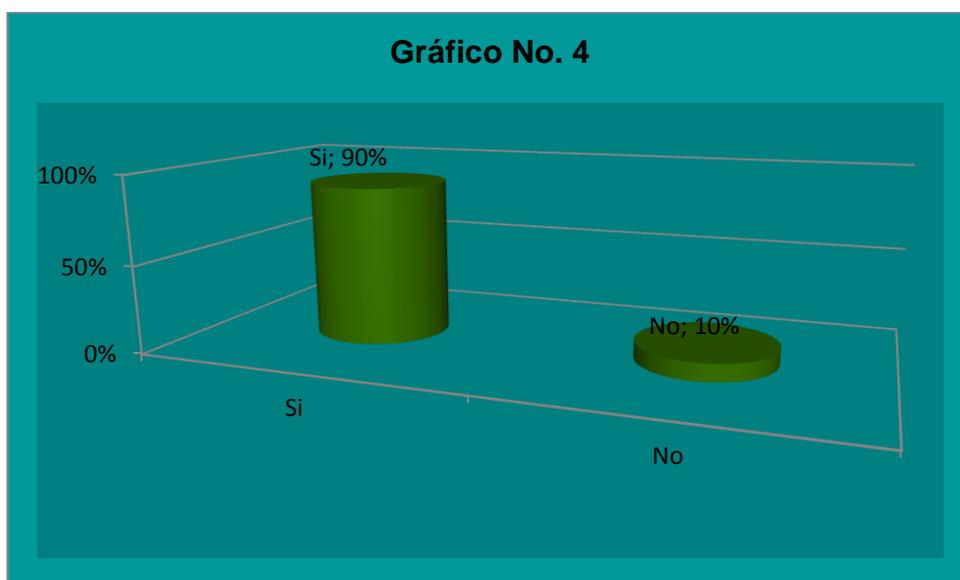
Estoy de acuerdo con la opinión de la mayoría porque, es evidente la vulneración de derechos a esta personas de los grupos de atención prioritaria, sin irnos muy lejos, la compra de renuncia obligatorias de servidores públicas que pertenecían a la tercera edad; la negativa de ingresar al servicio público a personas mayores de cincuenta años, existe discriminación; en los municipios al momento de pagar los impuestos se debe hacer colas; todo esto vulnera derechos humanos; inobservados pro las empresas públicas y privadas.

Cuarta Pregunta: ¿Cree usted, que debería otorgarse facultades sancionadoras a los Consejos Cantonales para la protección de derechos de las personas y grupos de atención prioritaria?

Cuadro No. 4

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

Fuente: Abogados y Docentes Universitarios de la ciudad de Loja.
Autora: Marlene Dolores Calle Ramón



Interpretación:

En esta pregunta veintisiete encuestados que constituyen al 90%, señalan que sí, debería otorgarse facultades sancionadoras a los Consejos

Cantoniales para la protección de derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, porque de esta manera se podría garantizar los derechos humanos de las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria, estas sanciones pueden ser de carácter pecuniario contra las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas; en cambio, tres encuestados que conforman el 10%, indican que no porque, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ya rigen la facultad sancionadora.

Análisis:

Comparto la opinión de la mayoría porque, el Consejo Cantonal de Protección de Derechos Humanos, debe tener relación con la facultad sancionadora que consagra del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de garantizar derechos y sancionar a las empresa públicas y privadas que discriminen al grupo de atención prioritaria en la prestación de los servicios que requieran.

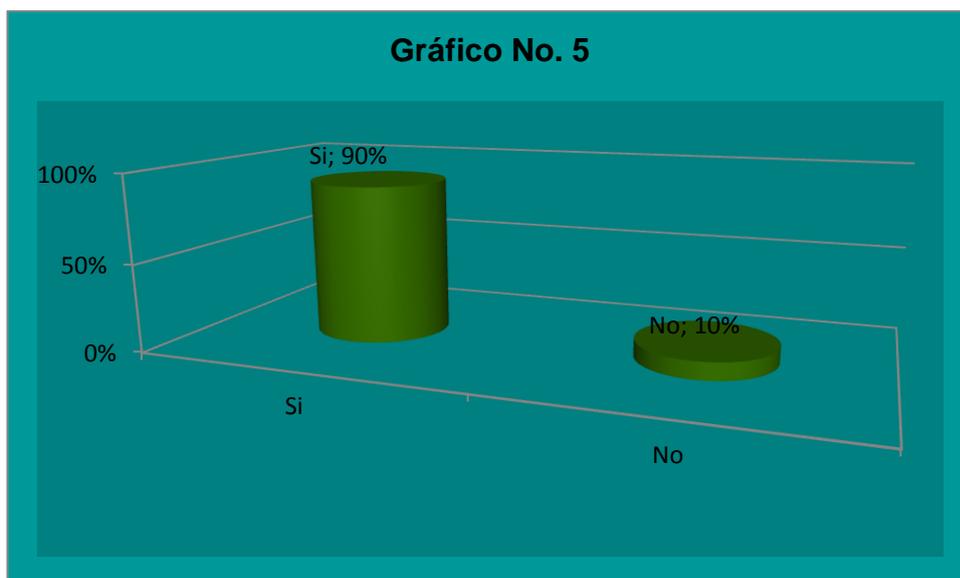
Quinta Pregunta: ¿Cree necesario elaborar una propuesta de reforma al Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con finalidad que garantice los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en los cantones?

Cuadro No. 5

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

Fuente: Abogados y Docentes Universitarios de la ciudad de Loja.

Autora: Marlene Dolores Calle Ramón



Interpretación:

En esta interrogante veintisiete encuestados que corresponden al 90%, señalan que sí debe elaborarse una propuesta de reforma al Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,

para garantizar los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en los cantones, para lo cual, debe existir el régimen sancionador que reprima a los responsables de incumplir con los derechos humanos; mientras que tres encuestados que representan el 10%, indican que no porque ya consta en la ley que protege a cada grupo de atención prioritaria.

Análisis:

Con esta pregunta demuestro la necesidad de elaborar una propuesta de reforma al Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con finalidad que garantice los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en los cantones; con la creación del Consejo Cantonal de Protección de Derechos Humanos de las personas de grupo de atención prioritaria.

6.2. Resultado de las Entrevistas.

En la presente técnica de investigación jurídica he realizado la aplicación de cinco profesionales para las entrevistas entre Jueces y Abogados especializados en derecho constitucional; conocedores de la problemática:

Primera Pregunta: El derecho constitucional de no discriminación de las personas de atención prioritaria, ¿Cree usted que se cumple, cuando requieren de la prestación de servicios públicos o privados?

Respuestas:

Los cinco entrevistados consideran que el derecho a la no discriminación de las personas del grupo de atención prioritaria se está vulnerando, por parte de las empresas públicas y privadas al momento que recurren a solicitar algún servicio; esto se da porque no existe un órgano que se encargue de sancionarlos. A pesar de existir leyes direccionadas a su protección en cada caso, la propia Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 156 define al Consejo Nacional para la Igualdad, en vista de esta norma la relacionan con el Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, donde ya determina la obligación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado la organización y financiamiento de un Consejo Cantonal para la Protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución y los Instrumentos Internacionales.

Comentario:

Comparto la opinión de los entrevistados, además debo indicar que con la vigencia de la Ley del Consejo para la Igualdad en la Disposición Transitoria Décima determina que los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, a la promulgación de la presente ley en el caso de aquellos cantones en los que no hubiesen creado los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia se convertirán en Consejos Cantonales de Protección de Derechos y cumplir con las funciones establecidas en artículo 598 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. En el caso del

personal de los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia podrán previa evaluación, ser parte del Consejo Cantonal de Protección de Derechos. Por lo tanto es obligación de cada municipio crear estos Consejos Cantonales de Protección de Derechos humanos para las personas del grupo de atención vulnerable.

Segunda Pregunta: ¿El derecho a la integridad física, psíquica, moral y sexual; de una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, se estará cumpliendo con las personas del grupo de atención prioritaria?

Respuestas:

Los cinco entrevistados manifiestan que a pesar estar consagrada en la Constitución de la República los derechos de los grupos de atención prioritaria, estos no se cumplen en su totalidad, porque existen empresa públicas o privadas que lo vulneran o las propias leyes lo permiten, como lo es el caso de las personas adultas mayores que son obligadas a pagar alimentos como obligados subsidiarios; o en los caso de este mismo grupo el Servicio de Rentas internas le cobra tributos no debidos, por su edad, y les obliga a seguir un trámite para su devolución del pago de lo debido. Los discapacitados deben trabajar en la empresas públicas y privadas, los jóvenes tiene el beneficio de su primer empleo, sin embargo, por no pertenecer al partido político del gobierno no les dan esos puestos que la ley manda. Las personas del grupo de atención prioritaria son lesionadas en su integridad personas, en las entidades públicas, municipios, hospitales, subcentros de salud, IESS, entre otros; en cambio, en las empresas privadas

las cooperativas de transporte, bancos, cooperativas de ahorro y crédito, entre otras.

Comentario:

Comparto la opinión de los entrevistados, porque las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria están siendo vulneradas su integridad física, psicológica y en algunos casos integridad sexual; pese a estar protegidos en la Constitucional, las autoridades competentes no lo cumplen, siendo necesario armonizar la norma Constitucional con la normativa del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, respecto del Consejo Cantonal de Protección de Derechos, y su poder sancionador a los responsables de vulnerar derechos humanos de las personas del grupo de atención prioritaria.

Tercera Pregunta: ¿Se estará cumpliendo con las personas del grupo de atención prioritaria, respecto al 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, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios?

Respuestas:

Los cinco entrevistados opinan todos los derechos fundamentales tienen su respaldo constitucional y deben ser acatados por todas las personas y entes públicos o privados; todas personas, en especial las del grupo de atención prioritaria deben ser garantizados sus derechos y en caso de incumplimiento

deben responder por sus actos. La actual Constitución prevé el principio pro ser humano que debe ser garantizado por la Constitución y los Tratados Internacionales, sin embargo no se cumplen, y cada derecho de libertad y de protección deben ser categorizados por todas las personas que prestan servicios públicos y privados sin discriminar a nadie.

Comentario:

Comparto la opinión de los entrevistados, porque el derecho a la dignidad humana está por encima de los derechos humanos en casos de violaciones; este derecho abarca los derechos que son comprendidos en cada necesidad básica del ser humano; y por encontrarnos en un Estado Constitucional de Derechos debe cumplirse con la supremacía constitucional.

Cuarta Pregunta: ¿Conoce usted, de alguna ley específica que sancione a los responsables de toda forma de discriminación en contra de las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria?

Respuestas:

Los cinco entrevistados responden que desconocen de una Ley que sancione la vulneración de los derechos humanos de las personas del grupo de atención prioritaria, solo existe la Ley del Consejo de Igualdad que garantiza derechos de estos grupos, pero que no sanciona, al momento de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados creen el Consejo cantonal de Protección de derechos, debe establecerse un régimen sancionador.

Comentario:

Estoy de acuerdo con los entrevistados porque no existe una ley específica, más bien con la facultades que se les brinda a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ahí se debe incorporar normas de carácter sancionados, previo a sancionar a todas personas que vulnere derechos humanos del grupo de atención prioritaria, para esto hay que establecer reforma al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de Objetivos

Objetivo General:

“Realizar un estudio conceptual, doctrinario y jurídico de la protección de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria por parte de Consejos Cantonales”.

El objetivo general fue alcanzado satisfactoriamente, he podido realizar en la revisión de literatura el desarrollo de un marco conceptual, sobre las temáticas relacionadas con el Estado, Estado Constitucional de Derechos, la Administración Pública, Derechos Humanos, Derecho a la Dignidad Humana; y, Grupo de Atención Prioritaria; los mismos que me fueron de gran utilidad durante todo el desarrollo de mi trabajo de investigación y necesarios para poder presentar el presente informe. En el marco doctrinario recojo parte de la doctrina y hago un análisis crítico-jurídico sobre temas como: La Supremacía Constitucional, el Principio Pro - Ser Humano, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, la Discriminación; y, la Sanción. En el marco jurídico, realizó un análisis en todo lo referente a la problemática planteada constante en los cuerpos legales como: Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

Objetivos Específicos:

- I. Establecer la vulneración de derechos a las personas y grupos de atención prioritaria por parte de las entidades públicas y privadas.**

Este primer objetivo específico lo logré verificar con la aplicación de la tercera pregunta de las encuestas donde el 80%, señalan que sí existe vulneración de derechos a las personas y grupos de atención prioritaria por parte de las entidades públicas y privadas en la prestación de servicios, porque, son discriminados no le dan la atención preferencial; los bancos a todas las personas para hacer un préstamo primero miran su edad o pasado judicial y condición económica para otorgar el crédito. El IESS, envía a personas adultas mayores o discapacitados a la capital para que se hagan operaciones sin otórgales la forma como llegar allá, sin gestión alguna con empresa de transporte o aviación; las empresa privadas no quieren dar trabajo a discapacitados, así entre muchos casos de vulneración de derechos.

II. Demostrar la necesidad de otorgar facultades sancionadoras a los Consejos Cantonales para la protección de derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.

Este segundo objetivo específico lo verifique con la aplicación de la cuarta pregunta de la encuesta donde el 90%, responden que debería otorgarse facultades sancionadoras a los Consejos Cantonales para la protección de derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, porque de esta manera se podría garantizar los derechos humanos de las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria, estas sanciones pueden ser de carácter pecuniario contra las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas

III. Elaborar una propuesta de reforma al Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con finalidad que garantice los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en los cantones.

Este objetivo lo verifico con el análisis que realice respecto de la pregunta quinta de la encuesta, donde el 90%, señalan que sí debe elaborarse una propuesta de reforma al Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para garantizar los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en los cantones, para lo cual, debe existir el régimen sancionador que reprima a los responsables de incumplir con los derechos humanos.

7.3. Contrastación de Hipótesis.

“La disposición legal del Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, consagra que en cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos de las personas y grupos de atención prioritaria; pese de existir esta norma legal, existe vulneración de derechos de este grupo de personas, por parte de las entidades públicas y privadas cuando requieren de la prestación de sus servicios”.

Esta hipótesis la he podido contrastar con el desarrollo del marco jurídico y la investigación de campo en donde demuestro que no se cumple con el Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que señala en cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos de las personas y grupos de atención prioritaria. Además con la aplicación de la segunda pregunta de la encuesta donde consideran el 90%, que recién se ha dictado la Ley de Consejo para la Igualdad de Derechos, y recién esta Ley obliga a los Gobiernos Autónomos Municipales a crear los Consejos de Protección de Derechos, encargados de garantizar los derechos humanos de las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria, en algunos municipios ya han creado estos Consejos a través de ordenanzas municipales, con la finalidad de garantizar los derechos de estas personas, que antes también lo conocían los Patronatos de Amparo Social, que ya fueron derogados. Es obligación de todo Alcalde como atribución de dirigir estos Consejo Cantonales de Protección de Derechos.

7.3. Fundamentación Jurídica para la Propuesta de Reforma Legal.

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia. El ejercicio de los derechos se rige por el principio que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo,

identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. En Ecuador, se garantiza el derecho de todas las personas por igual, sin embargo, existen casos, en que las personas que se encuentran en el grupo de atención prioritaria, son vulneradas sus derechos al momento de acudir a solicitar algún servicio a las instituciones públicas y privadas. A pesar que el Estado debería adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad, hasta la actualidad no se ha logrado en su totalidad. A pesar de estar prescritos en la Constitución que todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía; teniendo como más alto deber del Estado el de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, en todos su niveles de administración pública, y sector privado.

La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 35 establece que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad,

recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

El numeral dos del Art. 66 de la Constitución reconoce y garantiza a las personas 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, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. El derecho a la integridad personal, que incluye: La integridad física, psíquica, moral y sexual; Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

El Art. 81 de la Constitución claramente manda que la ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección. Se nombrarán fiscales y defensoras o

defensores especializados para el tratamiento de estas causas, de acuerdo con la ley. Estas disposiciones constitucionales tratan ya de delitos cometidos contra estos grupos, sin embargo cuando se trata de faltas administrativas al usuario, no se está cumplido debido a que en la prestación de servicios de empresas públicas o privadas a personas y grupos de atención prioritaria, no se garantizan estos derechos, en los cantones. Pese a estar tipificado en el Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, donde consagra que en cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, tendrán como atribuciones la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y, delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos

metropolitanos o municipales, o su delegado; y, su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil. Esto en acatamiento al Art. 156 de la Constitución de la República del Ecuador, donde determina los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno, como autónomos descentralizados. Así mismo en el Art. 193 de la Constitución establece que las facultades de Jurisprudencia, Derecho o Ciencias Jurídicas de las universidades, organizarán y mantendrán servicios de defensa y asesoría jurídica a personas de escasos recursos económicos y grupos que requieran atención prioritaria. De lo expuesto se observa que la Constitución distingue al grupo de atención prioritaria que debe recibir un tratamiento especial y preferencia por parte de las instituciones públicas o privadas; también ha creado los Consejos Nacionales para la Igualdad, que representen a las personas y grupos de atención prioritaria; en armonía con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que faculta a estos gobierno locales velar por los derechos de las personas y grupos de

atención prioritaria a través del Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria que vienen siendo lesionados e ignorados por alguna instituciones públicas y privadas, cuando esta personas van a requerir la prestación de algún servicio.

Con los resultados de las encuestas y entrevistas demuestro que las facultades que se les brinda a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se debe incorporar normas de carácter sancionados, previo a sancionar a todas personas que vulnere derechos humanos del grupo de atención prioritaria, para esto hay que establecer reforma al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. De lo expuesto considero presentar una propuesta de reforma al régimen municipal, con finalidad que garantice los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.

8. CONCLUSIONES.

Las conclusiones que estimo pertinente en mi trabajo de tesis presentar son las siguientes:

1. La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 35 garantiza a las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.
2. En Ecuador, se garantiza el derecho de todas las personas por igual, sin embargo, existen casos, en que las personas que se encuentran en el grupo de atención prioritaria, son vulneradas sus derechos al momento de acudir a solicitar algún servicio a las instituciones públicas y privadas.
3. La Constitución hace una extensión al grupo de atención prioritaria que recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.
4. El derecho a la integridad personal, que incluye: la integridad física, psíquica, moral y sexual; una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, no se viene cumpliendo por parte del Estado y organismos encargados.

5. Las disposiciones constitucionales tratan de delitos cometidos contra los grupos de atención prioritaria, sin embargo, cuando se trata de faltas administrativas al usuario, no se está cumplido debido a que en la prestación de servicios de empresas públicas o privadas a estas personas, no se garantizan sus derechos, en los cantones.
6. El Art. 156 de la Constitución de la República del Ecuador, determina los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
7. Que el Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, obliga que en cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.
8. Que los Gobiernos Autónomos Descentralizados en su totalidad no han cumplido con la creación del Consejo Cantonal de Protección de Derechos Humanos.
9. La disposición legal del Art. 395 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización facultad a los gobiernos autónomos descentralizados aplicar la potestad sancionadora, sin mencionar el Consejo Cantonal.

10. Existe vacío legal relacionado a la facultad sancionadora del Consejo Cantonal de Protección de Derechos Humanos para que reprima a los responsables de vulnerar los derechos del grupo de atención prioritaria.

9. RECOMENDACIONES

Una vez expuestas las conclusiones pertinentes sobre mi trabajo de tesis, me corresponde poner a consideración las siguientes recomendaciones:

1. Se recomienda al Estado ecuatoriano haga cumplir con la norma Constitucional del Consejo Nacional de Igualdad.
2. Que los Gobiernos Autónomos Descentralizados organicen y financien el Consejo Cantonal de Protección de los Derechos Humanos de las personas que integran el grupo de atención prioritaria.
3. Que el Consejo de la Judicatura debe organizar talleres de capacitación para los profesionales del derecho, relacionados al respeto a la dignidad humana de las personas del grupo de atención prioritaria.
4. A la Universidad Nacional de Loja, a sus directivos que en el sílabo respectivo incluyan asignaturas relacionadas a los derechos y garantías de las personas del grupo de atención prioritaria.
5. Que la facultad sancionadora del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben ser aplicables también por el Consejo Cantonal de Derechos, cuando existan vulneraciones de derechos de los grupos de atención prioritaria.

6. Sugiero que los Asambleístas por medio de proyecto de reforma al Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; con finalidad que garantice los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en los cantones.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA LEGAL.



LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

CONSIDERANDO:

Que: Art. 156 de la Constitución de la República del Ecuador, donde determina los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Que: La disposición legal del Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, consagra que en cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos de las personas y grupos de atención prioritaria.

Que: existe vulneración de derechos a las personas y grupos de atención prioritaria por parte de las entidades públicas y privadas.

Que: existe la necesidad de otorgar facultades sancionadoras a los Consejos Cantonales para la protección de derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.

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

Que: se debe elaborar una propuesta de reforma al Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con finalidad que garantice los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en los cantones.

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

“El Consejo Cantonal para la Protección de Derechos, impondrá sanciones de acuerdo al procedimiento administrativo sancionador, a toda personas o representantes de las entidades públicas o privadas que vulneren los derechos humanos de las personas de los grupos de atención prioritaria”.

Art. 2.- En el Art. 598, agréguese un inciso que dirá:

“Para el cumplimiento de imposición de sanciones a las personas responsables de vulnerar los derechos humanos de los grupos de atención

prioritaria el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos, se regirá por el procedimiento administrativo sancionador previsto en la sección cuarta del Capítulo VII de la Actividad Jurídica de las Administraciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de los Procedimientos Administrativos”.

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

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional del Ecuador, a los veintisiete de febrero del dos mil quince.

.....
f. El Presidenta de la Asamblea

.....
f. El Secretaria

10. BIBLIOGRAFIA

1. BAZDRECH, Luis Garantías Constitucionales, Quinta edición, México, Editorial Trillas 2000.
2. BIBLIOTECA DE CONSULTA ENCARTA. 2013. El Municipio.
3. BUSTOS RAMÍREZ, Juan, "Manual de Derecho Penal Parte General", Barcelona, 1994
4. CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", Editorial Heliasta, Decimoquinta Edición, Buenos Aires- Argentina, 2001.
5. CASTILLO, José Bolívar, Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional, La Regionalización Horizontal, Ecuador = Equidad, Cuarta Edición, 2008, Loja- Ecuador.
6. CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2014.
7. CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990
8. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2012.
9. CUQUETE, Piñón, Doralina. "Efectividad de las sanciones subsidiarias a la privación de libertad. Su control". Proyecto de Grado, 1991. Universidad de Oriente, Facultad de Derecho.

10. CHANAMÉ ORBE, Raúl. Diccionario Jurídico Moderno. 9ª. Edición. Grupo Editorial Lex & Iuris. 2014. Lima – Perú
11. CHAVEZ, Gardenia y VILLARREAL Beatriz. “Violencia y Discriminación, INREDH, Quito. 1998.
12. DE SANTO, Víctor: “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía”, Editorial Universidad, Segunda Edición, Buenos Aires – Argentina, 1999
13. Definición de enfermedad - Qué es, Significado y Concepto <http://definicion.de/enfermedad/#ixzz2n3HTAD6r>
14. DÍAZ MULLER, Luis, Manual de Derechos Humanos, México, 1992.
15. DICCIONARIO INTERACTIVO DOMINÉ. Grupo editorial Norma. Madrid – España. 2003. Letra M.
16. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMÍA DE LA LENGUA. Editorial océano, Madrid – España. 2005.
17. DICCIONARIO REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA.
18. DUVERGER, Maurice. El Derecho Constitucional y las Instituciones Políticas. Ed. Ariel, 5ª ed., Barcelona 1970
19. EISENMANN, Charles. La Justice Constitutionnelle et la Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche. París Francia. 1979.
20. FERRALLOJI, Luigi, Derecho y Razón, Editorial Trotta, Madrid, 1995
21. FERRAJOLI, Luigi, DERECHOS Y GARANTÍAS, LA LEY DEL MÁS DÉBIL, Editorial Trotta, Segunda Edición, Madrid 2001.

22. GARCÍA FALCONI, José Carlos. Análisis Jurídico Teórico-Práctico del Código Orgánico Integral Penal. Riobamba-Ecuador. 2014. EDUGRAF, centro de Impresión.
23. GARCIA GONZALEZ. Luis, Geografía, Historia y Cívica, Editorial Andina, Décima Edición, Quito 1992
24. GARZA, Rafael. Adolescencia. www.hpp/t.google.com.ec
25. GOLSDTEIN, Raúl, Diccionario de Derecho Penal y Criminología”, 2ª Edición Actualizada, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1983.
26. GRANJA GALINDO, Nicolás. “Fundamentos de Derecho Administrativo”. Universidad Técnica Particular de Loja, Ciencias Jurídicas. Tercera Edición. 1999. Loja – Ecuador.
27. HENRÍQUEZ FRANCO, Humberto. Derecho Constitucional. Editora FECAT. Librería Jurídica. Lima-Perú. 2001.
28. <http://hnncbiol.blogspot.com/2008/01/concepto-de-enfermedad.html>
29. http://www.cajpe.org.pe/gep/images/stories/AFAMIPER_Movilidad.pdf
30. <http://www. com/trabajos55/la-juventud/la-juventud2.shtml#ixzz3H09EL0k8>
31. <http://www. Diferencia entre intimida y privacidad/trabajo13/trainsti.shtml>.
32. <http://www.definicionabc.com/social/adulto-mayor.php#ixzz3H07uDs2B>
33. <http://www. Dignidad/trabajo13/trainsti.shtml>.
34. http://es.wikipedia.org/wiki/Derechos_humanos-cite_note-ipsum-74.
35. IMELI, DICCIONARIO ENICLOPÈDICO UNIVERSAL Y DEL ECUADOR. Edit. Leer es Crecer, Bogotá – Colombia. 1998.

36. JARAMILLO, Ordóñez, Herman, La Actividad Jurídica de la Administración Pública, Editorial, Loja - Ecuador. 1996
37. KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Editorial Labor. Madrid-España. 1934.
38. LINARES QUINTANA, Segundo. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Plus Ultra. Buenos Aires. Tomo I. 1981.
39. LEÓN QUINDE, Fernando E. Práctica Constitucional. Manual Teórico Práctico de Derecho Constitucional Ecuatoriano. Derechos y Garantías. Primera Edición. Ediciones "CARPOL" Librería & Editorial Jurídica "CARRIÓN". Cuenca Ecuador. 2014.
40. LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2014.
41. LOPEZ OCANTO, Henry Leonardo. El Derecho a la Dignidad Humana. Edición 2009
42. MARTÍNEZ GÓMEZ, C.: La familia y las necesidades psicológicas del niño. Rev Cubana Med Gen Integral 1993.
43. MEMORIAS, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá-Colombia, Editorial Leyer, 2006
44. NACIONES UNIDAS, "Los derechos de las minorías". Folleto informativo No. 18, 1998. Observación General No. 18 del Comité de Derechos Humanos sobre la no discriminación, en virtud del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, del 29 de marzo de 1996, Quito.

45. REGUERA, Luis, "Pautas para la aplicación del Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas Invalidas, Bogotá Oficina Internacional del Trabajo, 1993
46. ROMBOLA, Néstor Darío y REIBOIRAS, Lucio Martín.- Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales. Buenos Aires Argentina. 2006.
47. SCOTT, Michon (2008). «Glossary». *Earth Observatory*.
48. VERDU, Lucas, autor citado en el Diccionario Jurídico Anbar, Primera Edición. Volumen III, Fondo de la Cultura Ecuatoriana.- Cuenca Ecuador 1998.
49. ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Filosofía del Sistema Penitenciario en el Mundo Contemporáneo en los Cuadernos de la Cárcel, Editorial Ediar, Buenos Aires, 2004
50. ZAFFARONI, Eugenio Raúl, año 1999, "Tratado de Derecho Penal", Parte General, Tomo I, Editorial "EDIAR".
51. ZAGREBELSKY, Gustavo, EL DERECHO DÚCTIL, Tercera Edición. Editorial Trota, Madrid. 1999.
52. ZUBAREW T. et al.: Evaluación sobre oportunidades perdidas de atención integral del adolescente. Washington. OPS/OMS 1996
53. ZUGALDIA ESPINAR, José Miguel. "Fundamentos de Derecho Penal". Valencia, 1993

11. ANEXOS

Cuestionarios de las Encuestas y Entrevistas



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA CARRERA DE DERECHO

Me encuentro desarrollando mi tesis de Abogada que versa sobre el tema: **“FACULTAD SANCIONADORA AL CONSEJO CANTONAL PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS Y GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA”**, por ello le solicito muy comedidamente se digne responder a las preguntas de la siguiente ENCUESTA con la finalidad de conocer su criterio el cual será fundamental para el desarrollo y análisis de la temática en estudio.

1. ¿Considera usted, que el Estado hace cumplir el Art. 156 de la Constitución de la República del Ecuador, referente a los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si () No ()

Porqué:

2. ¿Cree usted que se cumple con el Art. 598 del COOTAD, que señala en cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos de las personas y grupos de atención prioritaria?

Si () No ()

Porqué:

3. ¿Considera usted que existe vulneración de derechos a las personas y grupos de atención prioritaria por parte de las entidades públicas y privadas en la prestación de servicios?

Si () No ()

Porqué:

4. ¿Cree usted que debería otorgarse facultades sancionadoras a los Consejos Cantonales para la protección de derechos de las personas y grupos de atención prioritaria?

Si () No ()

Porqué:

5. ¿Cree necesario elaborar una propuesta de reforma al Art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con finalidad que garantice los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en los cantones?

Si () No ()

Porqué:



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA
CARRERA DE DERECHO**

Me encuentro desarrollando mi tesis de Abogada que versa sobre el tema: **“FACULTAD SANCIONADORA AL CONSEJO CANTONAL PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS Y GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA”**, por ello le solicito muy comedidamente se digne responder a las preguntas de la siguiente ENTREVISTAS con la finalidad de conocer su criterio el cual será fundamental para el desarrollo y análisis de la temática en estudio.

1. El derecho constitucional de no discriminación de las personas de atención prioritaria, ¿cree usted que se cumple, cuando requieren de la prestación de servicios públicos o privados?

2. ¿El derecho a la integridad física, psíquica, moral y sexual; Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, se estará cumpliendo con las personas del grupo de atención prioritaria?

3. ¿Se estará cumpliendo con las personas del grupo de atención prioritaria 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, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios?

4. ¿Conoce usted, de alguna ley específica que sancione a los responsables de toda forma de discriminación en contra de las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria?

INDICE

Portada	i
Certificación	ii
Autoría.....	iii
Carta de Autorización	iv
Dedicatoria	v
Agradecimiento.....	vi
Tabla de Contenidos	vii
1. Título.....	1
2. RESUMEN.....	2
2.1. Abstract	3
3. INTRODUCCIÓN.....	4
4. REVISIÓN DE LITERATURA.....	9
4.1. MARCO CONCEPTUAL.....	9
4.2. MARCO DOCTRINARIO.....	36
4.3. MARCO JURÍDICO.....	47
5. MATERIALES Y MÉTODOS.....	80
5.1. Materiales utilizados	80
5.2. Métodos.....	80
5.3. Procedimientos y Técnicas	82
6. RESULTADOS.....	84
6.1. Resultados de las Encuestas.....	84
6.2. Resultados de las Entrevistas.....	92
7. DISCUSIÓN.....	98
7.1. Verificación de Objetivos.....	98

7.2. Contrastación de Hipótesis.....	100
7.3. Fundamento de Reforma Legal.....	101
8. CONCLUSIONES.....	107
9. RECOMENDACIONES	110
9.1. PROPUESTA DE REFORMA LEGAL.....	112
10. BIBLIOGRAFÍA.....	115
11. ANEXOS.....	120
INDICE.....	125