REPÚBLICA DEL ECUADOR
FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No: 13574201900022, SEGUNDA INSTANCIA, número de ingreso 1
Casillero Judicial No: 0
Casillero Judicial Electrónico No: 0
Fecha de Notificación: 17 de junio de 2020
A: PROCURADOR SINDICO DEL GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTON EL CARMEN
Dr / Ab:

SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE MANABI

En el Juicio No. 13574201900022, hay lo siguiente:

Portoviejo, miércoles 17 de junio del 2020, las 11h02, (13574-2019-00022) VISTOS.- Avocamos conocimiento de la presente ACCION DE PROTECCION CONSTITUCIONAL previo sorteo de ley, conforme acta de sorteo de fojas 1 del cuaderno de esta instancia, conformando el Tribunal la Dra. Celia García Merizalde (Ponente), Dra. Mayra Roxana Bravo Zambrano y Ab. Publio Erasmo Delgado Sánchez. Agréguese al cuaderno de esta instancia el escrito presentado por el legitimado activo, y anexos que adjunta. Téngase en cuenta el certificado médico y factura que adjunta (fs.9), con el que justifica la imposibilidad de asistencia de su defensor técnico Abogado Santiago Daniel Rodríguez Zambrano, a la audiencia señalada, quedando de esta manera justificada su inasistencia a la audiencia requerida. En cuanto al requerimiento de volverse a señalar audiencia, se le hace conocer al actor, que la audiencia solicitada por el mismo legitimado activo, ya se la llevo a afecto, con la presencia del legitimado pasivo, conforme se observa de la razón sentada por la Secretaria Relatora de la Sala Ab. Jenny Vera Loor (fs.7), llevándose a efecto la misma el día marzo 10 del 2020, las 15h00, conforme se lo dispuso en providencia de fecha martes 18 de febrero, las 10h56 (fs.6), no procediendo lo solicitado. En lo principal, sube la presente causa mediante el recurso de apelación interpuesto por el accionante Dr. CARLOS RAFAEL FALCONES MERA, de la sentencia expedida el martes 24 de diciembre del 2019, las 13h10 (fs.96 a 104) por la Unidad Judicial Especializada de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con Sede en el cantón "El Carmen", de Manabí, Ab. Ernesto Wladimir Zhigue Banchon, dentro de la acción Ordinaria de Protección, propuesta por el ciudadano Dr. CARLOS RAFAEL FALCONES MERA, en contra de ALCALDE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN EL CARMEN, Abogado RODRIGO MENA RAMOS; y, PROCURADOR SÍNDICO del GADM del cantón El Carmen Ab. MARCELO VILLEGAS ARGANDOÑA, conforme lo justifica con la Acción de Personal de fojas 41 del cuaderno de primera instancia, quien compareció en representación de la Dra. TANIA DEL CARMEN MENDOZA GILER, Alcaldesa Subrogante y representante legal de la entidad pública del GADM del cantón El Carmen, conforme lo justifica con la Acción de Personal de fojas 42 del proceso. Contándose también con el Director Regional No. 1 de la Procuraduría General del Estado, en la persona del Ab. Juan Enmanuel Izquierdo Intriago, o quien subrogue sus funciones. Este Tribunal de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Manabí, en merito a los autos y siendo el estado el de resolver realiza las siguientes consideraciones: PRIMERO.- COMPETENCIA: Este Tribunal de

alzada es competente para conocer del recurso interpuesto, por mandato del Art. 208.1 del Código Orgánico de la Función Judicial y en el inciso final del contenido del Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional y numeral 8 del art. 168 Ibidem. El Art. 86 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador establece la competencia de la Jueza o Juez del lugar en que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, para proponer esta acción de protección y otras acciones de garantías jurisdiccionales, por lo que al tenor de dicha disposición el Juez inferior y esta Sala de Jueces es competente para conocerla y resolver. SEGUNDO.- VALIDEZ PROCESAL: El debido proceso establecido en el Art. 76 de la Constitución de la República, se concreta en respetar, observar y aplicar las garantías constitucionales básicas y legales, siguiendo el trámite propio de cada procedimiento (76.3 C.R.E.), que en el caso de la garantía constitucional de acción de protección se encuentra establecido en los Art. 4, 13, 14 y 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no observándose que se hayan transgredido tales derechos y garantías, ni haberse violado solemnidad sustancial, por lo que se declara su validez. TERCERO.- La Constitución del Ecuador en su Art.- 1 señala: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico." así mismo señala en su Art.- 3 "Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes." En concordancia con el Art.- 11 de la misma norma constitucional que indica "El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento." para esto la constitución estableció garantías constitucionales que son las herramientas para ejercer, promover y exigir los derechos consagrados en la Carta Fundamental, entre los que se encuentra la acción de protección que expresa en el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador: "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos Constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos Constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación". Y el Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina "Art. 39. Objeto.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos". CUARTO.- En el Estado Constitucional de Derechos, las garantías centran su atención en la protección y justiciabilidad de derechos fundamentales o constitucionales relacionados con la libertad. Luigi Ferrajoli "Derechos Fundamentales y Derechos Patrimoniales", en, Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales, Editorial Trotta, España, 2001, Pág. 30 a 35. En alusión al tema, plantea cuatro distinciones claves entre derechos fundamentales y patrimoniales: 1. Los derechos fundamentales de libertad, el derecho a la vida, y los derechos civiles, incluidos los de adquirir y disponer de los bienes objeto de propiedad, del mismo modo que los derechos políticos y sociales, son derechos universales, en el sentido lógico de la cuantificación universal de la clase de sujetos que son titulares. Por el contrario, los derechos patrimoniales -del derecho de propiedad a los demás reales y también los derechos de crédito-

son derechos singulares, puesto que para cada uno de ellos existe un titular determinado que excluye a todos los demás. 2. Los derechos fundamentales son derechos indisponibles, inalienables, inviolables, intransmisibles, personalísimos. Por su parte, los derechos patrimoniales, inherentes a la propiedad privada y a los derechos de crédito, son derechos disponibles por su naturaleza, negociables y alienables. Los derechos patrimoniales, al contar con un objeto consistente en un bien patrimonial, se adquieren, se cambian, se venden. En cambio, no se consumen y tampoco pueden venderse el derecho a la vida, los derechos a la integridad personal o los derechos civiles y políticos. 3. Con respecto a su estructura, los derechos fundamentales tienen su título inmediatamente en la ley, en el sentido de que son todos ex lege, o sea conferidos a través de reglas generales de rango habitualmente constitucional, y basadas en la naturaleza humana. Su contenido se plasma en normas técnicas, que imponen directa e inmediatamente situaciones sin condiciones. Los derechos patrimoniales, tienen por título actos de tipo negociable, en todo caso, actuaciones singulares, como contratos, donaciones, testamentos sentencias, decisiones administrativas, por cuya virtud se producen, modifican o extinguen. Su contenido está previsto en normas hipotéticas, por lo que no adscriben ni imponen inmediatamente nada, sino simplemente predisponen situaciones jurídicas como efectos de los actos previstos por ellas. (Entran aquí no solo las normas del Código Civil que predisponen derechos patrimoniales, sino también las que inducen obligaciones civiles como efectos de actos negociables). 4. Finalmente, Ferrajoli, identifica a los derechos fundamentales o constitucionales como verticales, toda vez que presuponen una relación jerárquica de poder, mientras que los derechos patrimoniales u ordinarios, son horizontales, entre personas que tienen igual status jurídico o capacidad. Las relaciones jurídicas mantenidas por los titulares de los derechos patrimoniales son relaciones intersubjetivas de tipo civilista-contractual, sucesorio y similares, mientras que entre los titulares de derechos fundamentales son relaciones de tipo publicista, o sea del individuo frente al Estado. La Acción de Protección se encuentra establecida en el Art. 88 de la Constitución del Ecuador de 2008 y en la parte pertinente señala: "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; …". A partir de ello, resulta claro, que la protección que brinda esta garantía jurisdiccional, no cubre violaciones a derechos de índole legal u ordinaria, y tiene por objeto el amparo directo y eficaz de todos los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, la misma Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su Art.- 42 establece "La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral". QUINTO.- FUNDAMENTOS DE HECHO DE LA DEMANDA: A).- Comparece de fojas 33 a 35 del cuaderno de primera instancia el ciudadano Dr. CARLOS RAFAEL FALCONES MERA, a interponer ACCION DE PROTECCCIÓN, en los siguientes términos: Que LA DESCRIPCIÓN DEL ACTO OMISIÓN VIOLATORIO DEL DERECHO QUE PRODUJO EL DAÑO Y LA RELACIÓN CIRCUNSTANCIADA DE LOS HECHOS ES LA

SIGUIENTE: El Gobierno Autónomo y Descentralizado del Cantón El Carmen, ha creado una ordenanza para la gestión y manejo externo de los desechos sanitarios generados en el cantón, la ordenanza para la gestión y manejo externo de los desechos sanitarios generados en el cantón, en sus artículos 1, 2, 3 y 4 es bastante beneficioso para el colectivo cantonal, ya que establece competencias, clases de desechos, para quienes rigen esta ordenanza, separación, clasificación y almacenamiento de los desechos, pero a partir del artículo 5 de la mencionada ordenanza comienza la vulneración a derechos constitucionales, ya que como dueños de clínicas, hospitales privados, hospitales públicos, laboratorios clínicos, radiografías, farmacias, peluquerías, entre otros, para obtener o renovar el permiso municipal de funcionamiento (PATENTE) de cada uno de sus centros de trabajos lícitos y profesionales, les obligan a firmar un contrato de prestación de servicios suscrito con un gestor ambiental autorizado por el gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón El Carmen y los costos que demanden la prestación de dichos servicios serán asumidos por cada uno de los establecimientos. Desde el mes de septiembre del año 2019, su establecimiento médico denominado "HOSPITAL DE DÍA DR. CARLOS FALCÓNES MERA" ubicado en las calles Luis Felipe López y pasaje Municipal A, de esta parroquia y cantón El Carmen, Provincia de Manabí ha sido notificado por el Departamento de Higiene y Salubridad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón El Carmen, dónde le dan a conocer sobre la existencia de una empresa privada que hace de gestor ambiental que es autorizada por la Municipalidad, donde obligatoriamente tiene que firmar un contrato de prestación de servicios para que pueda laborar, caso contrario será clausurado su establecimiento y sancionado según las normas de la ordenanza, para lo cual su contacto con la empresa privada autorizada por la municipalidad, donde está tramitando la firma del contrato, donde le han determinado cómo debe clasificar la basura, y la recolección de basura la realizan una vez al mes causando un foco infeccioso en su establecimiento ya que allí se encuentran fluidos corporales como sangre, orina, heces, entre otras, cabe indicar que la empresa privada les cobrara la recolección por peso de la basura clasificada y por paquetes determinados. EL FUNDAMENTO LEGAL DE ESTA GARANTÍA DE ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN ES LA SIGUIENTE: Que el Gobierno Autónomo y Descentralizado del Cantón El Carmen, a través de la ordenanza para la gestión y manejo externo de los desechos sanitarios generados en el cantón El Carmen, a partir del artículo 5 de la mencionada ordenanza, les obliga a firmar un contrato de prestación de servicios, suscrito con un gestor ambiental autorizado por el Municipio, caso contrario no les otorgan el permiso de funcionamiento de su trabajo o renovación del mismo, de la misma forma la recolección de basura la realizan una vez al mes, causando un foco infeccioso en sus establecimientos, ya que allí se encuentran fluidos corporales como: sangre, orina, heces entre otras, además la empresa privada les cobra la recolección por peso de la basura clasificada y por paquetes determinados, valores que realizan doble pago ya que ellos cancelan la recolección de basura de acuerdo al consumo de energía eléctrica y la cancelación de planilla de luz; Vulnerando los siguientes derechos Constitucionales: DERECHO A LA ALIMENTACIÓN (artículo 13 de la Constitución de la República del Ecuador.- DERECHO A UN AMBIENTE SANO (artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador).- DERECHO A LA SALUD (artículo 32 de la Constitución de la República del Ecuador).- DERECHO AL TRABAJO (artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador).- DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.(…)". B).- Calificada la demanda (fs.37 a 37vlta.,), de conformidad con los Arts. 10 y 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Teniendo fecha de convocatoria de Audiencia Pública para el día martes 17 de diciembre del 2019, las 15h28. Observándose del proceso las respectivas notificaciones. C) Compareciendo la Dra. Tania del

Carmen Mendoza Giler, en su calidad de Alcaldesa Subrogante del GADM del cantón "El Carmen", anexando documentación pertinente, señalando correos electrónicos para recibir sus notificaciones, autorizando al Procurador Síndico del GADM Abogado Marcelo Villegas Argandoña, para que la represente. Así también de fojas 71 del proceso, comparece el Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí, Ab. Franklin A. Zambrano Loor, justificando la calidad en que comparece, conforme a la Acción de personal adjuntada (fs.70), indicando que su comparecencia será de mera supervisión y señala casillero electrónico judicial. D) En la fecha señalada para la audiencia pública, mediante providencia de fecha 17 de diciembre del 2019, las 15h28 (fs.61), se procedió a suspender la misma, con el objeto que la legitimada pasiva remita copias certificadas de la Ordenanza Para la Gestión y Manejo Externo de Desechos Sanitarios, señalándose la reinstalación de la audiencia para el día jueves 19 de diciembre del 2019, las 15h00. E) De fojas 90 del proceso, la alcaldesa (E) del cantón El Carmen, mediante Oficio No.110 SG-GADMEC-A-RMR, adjunta la información requerida (fs.73 a 89vlta.,) dispuesta en providencia de fecha 17 de diciembre del 2019, las 15h28. F) El Procurador Síndico mediante escrito de fojas 68 del proceso, adjunta copias certificadas por el secretario del GADM del cantón "El Carmen", de la Ordenanza para la Gestión y Manejo Externo de los Desechos Sanitarios generados en el cantón "El Carmen" (fs.62 a 67vlta.,). G) Una vez cumplido y evacuado lo dispuesto por el Juez A-quo, con el fin de llegar a la verdad constitucional, se procedió con la reinstalación de la audiencia el día jueves 19 de diciembre del 2019, las 15h00, siendo así tenemos: 5.1).- INTERVENCION DE LAS PARTES EN LA AUDIENCIA ORAL, PÚBLICA Y CONTRADICTORIA.- a) Del Acta de Audiencia Oral, Pública y Contradictoria y CD (fs.93 a 95) se aprecia al legitimado activo acompañado de su Ab. Santiago Daniel Rodríguez Zambrano; por la entidad accionada el Ab. Marcelo Eleuterio Villegas Argandoña, en su calidad de Procurador Síndico del GADM del cantón El Carmen. No comparece a la Audiencia Pública, ningún representante de la Procuraduría General del Estado de Manabí. Siendo así tenemos: 1.- Alegación y réplica del legitimado activo, a través de su defensa técnica, manifestando: Que se presenta esta acción de protección por considerar que atenta con lo establecido en el Art. 78 de la C.R.E., en concordancia con lo establecido en el Art. 39 de la LOGJCC, por cumplir con lo establecido en el Art. 10 de la LOGJCC, que la omisión de la parte accionada, es que el GAD Municipal ha creado una ordenanza para el manejo de los desechos químicos, pero a partir del Art. 5 de esta ordenanza existe una violación de los derechos constitucionales, ya que esta ordenanza va contra los dueños de hospitales públicos, privados, de farmacia, radiólogos, en los cuales se determina que para obtener una renovación de la patente municipal, el peticionario necesita firmar obligatoriamente un contrato con una empresa privada del gobierno autónomo. Que los médicos están regulados por el Ministerio de Salud y del Ambiente, quienes les obligan a clasificar la basura y a partir de hoy, los rubros que ya tienen cancelados en dichos ministerios la recolección de basura la realiza el Municipio de este cantón diariamente, pero a partir del año 2020 esta ordenanza determina que para obtener una patente con el Municipio deben firmar con un empresa privada y que esos rubros deben ser cancelados a la empresa privada, y ellos seleccionan la basura por paquetes, dichos paquetes son pesados, por la empresa GADET, sin embargo esta empresa como tiene su domicilio en la ciudad de Guayaquil, quienes les manifestaron que la recolección de la basura peligrosa la van a realizar cada mes y entonces los médicos tendrán que quedarse con esta basura un mes ya que por la distancia ellos no pueden hacer viajes diarios, ocasionando un foco infeccioso en los centros médicos, por cuanto tienen que quedarse un mes con las gasas contaminadas, sangre, placentas, ocasionando así una vulneración de derechos constitucionales como es el derecho a un ambiente sano, el derecho a

la salud y el derecho al trabajo, ya que si los médicos no firman este contrato privado no pueden trabajar, y el derecho a la seguridad jurídica, derechos que se estarían violentando por la ordenanza de recolección de los desechos sanitarios peligrosos, a partir del Art. 7 de la mencionada ordenanza. Para finalizar ellos no están en contra de la ordenanza, pero no pueden esperar treinta días para que se proceda por parte de dicha empresa privada a recoger la basura, ya que, si su cliente no firma con la empresa que les ha designado el municipio, no les renovará la patente municipal, y si ellos no tienen dicha patente ellos no pueden trabajar, y si no afecta el derecho al trabajo, dígame usted que es. Que ha presentado esta demanda, por cuanto siempre el Municipio ha recogido los desechos públicos y sanitarios, y ahora ya no lo quiere hacer, por cuanto el gobierno municipal anterior dejo hecho una ordenanza en la forma que el abogado lo ha descrito. Que los desechos sanitarios no solo lo producen los médicos, sino que esos desechos sanitarios lo producen todos, desde la ama de casa cuando se le cae una taza o se rompe un vidrio, y ponen en la basura esos cortopunzantes, incluso el agricultor que pone la vacuna a sus ganados, preguntándose donde pone esas agujas que ya son infecciosas, entonces no solo los médicos producen desechos infecciosos, además de que esa empresa va a recoger la basura cada mes, ahora él tiene que quedarse con esa basura como es sangre, placenta, agujas hasta un mes, todo ese tiempo, no es posible, además de que el municipio no les quiere renovar la patente, sino firman con la empresa que dice el municipio. El testigo SANTO CESAREO MARCILLO CHOEZ, indica: Que tuvo la oportunidad de leer la ordenanza municipal, que le llamo la atención de la participación de distintas empresas encargadas de la recolección de dichos desechos comunes y no comunes, también quiso encontrar reuniones con los concejales y partes involucradas, pero no la encontró, esta ordenanza le esta ordenando a firmar un contrato con una empresa privada, la misma que recogerá la basura peligrosa después de treinta días, ocasionando así un foco infeccioso. 5.2.- La parte Accionada (Legitimado pasivo): El Abogado MARCELO ELEUTERIO VILLEGAS ARGANDOÑA, en representación del Gobierno Autónomo y Descentralizado Municipal del cantón El Carmen, comparece en su calidad de Procurador Síndico, señala: Que entrega la documentación que le autoriza representar al Municipio como su Procurador Sindico, la presente demanda trata de una acción de protección que no se apega a una demanda constitucional, el Art. 262 de la CRE determina las competencias de los GAD Municipal, para empezar el Municipio del cantón El Carmen tiene la competencia para el manejo de los desechos tóxicos, de conformidad a lo establecido en el Art. 431 del COOTAD; Art. 2 del Acuerdo Ministerial. El Gobierno Municipal no está cometiendo ningún acto inconstitucional, lo único que están haciendo es lo que la constitución les permite, sabe cuál es el único problema aquí, es que no se quiere pagar por la recolección de basura infecciosa, tal cual lo han manifestado el testigo, hay que dejar en claro que en realidad si se está protegiendo el derecho a la vida, por cuanto la basura que recoge el municipio va en su totalidad al botadero municipal, en dicho lugar hay personas que tienen trabajo informal y se pueden contaminar con una jeringa infecciosa que se botan, por eso es que se ha contratado con una empresa privada que tiene un manejo especial para dicha basura, es más hasta el vehículo es especial para esta basura. No existe ninguna violación constitucional lo único que están haciendo es cooperar con el desarrollo del cantón. Entrega copias de la ordenanza y convenio que tiene firmado el municipio con la empresa de recolección de desechos sanitarios. Por consiguiente, solicita a nombre del GAD Municipal el archivo de la presente causa, por cuanto no se ha demostrado en ningún momento que es materia constitucional la pretensión del accionante, por cuanto, lo único que este Municipio ha hecho es regular el desecho toxico contaminante. SEXTO.- NATURALEZA DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN Y ARGUMENTACION JURÍDICA DE LOS HECHOS RELEVANTES QUE SE

SUSTENTAN: 6.1.- Del análisis de estas disposiciones conceptuales, constitucionales y legales, podemos concluir con certeza que la Acción de Protección procede cuando se ha perfeccionado la vulneración de un derecho constitucional y ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz, es decir antes de interponer la acción de protección es necesario interrogarse acerca de: si existe o no una vía dentro de la ley procesal común?, por tanto si existe, este mecanismo y es por ese medio que se debe proceder al reclamo del derecho respectivo. Si la violación es de carácter legal, esto es que, si el acto de la administración pública es ilegítimo, el saneamiento está previsto de manera exclusiva y con competencia privativa del Tribunal Contencioso Administrativo o previamente de otras instancias alternativas como el Ministerio del Ambiente o Ministerio de Salud Pública (Comisarias Municipales). 6.2.- En el caso in examine, la reclamación a través del planteamiento de la garantía jurisdiccional mencionada tiene que ver con la Ordenanza Municipal que regula la gestión y manejo externo de los desechos sanitarios peligrosos generados en el cantón, establecidos en el Art. 5 de la Ordenanza, esto es al requerir o renovar el permiso municipal de funcionamiento (patente municipal) los dueños de clínicas, hospitales privados y públicos, laboratorios clínicos y radiólogos, farmacias, peluquerías y otros, tienen la obligación de firmar un contrato de prestación de servicios con el gestor ambiental GADET, autorizado por el GADM del cantón "El Carmen", debiendo esta empresa recoger la basura, ya clasificada una vez al mes, pero sucede que la recolección de la basura una vez al mes, le causa un foco infeccioso en su establecimiento por existir gasas contaminadas, sangre, placentas, al quedarse con esta basura por este tiempo a consecuencia de la distancia de la empresa, pese a ser asumidos los costos de prestación de servicios por cada establecimiento y al no suscribir dicho contrato no pueden trabajar, conllevándolo a la violación de sus derechos a tener un ambiente sano, el derecho a la salud y al trabajo, debido a la ordenanza de recolección de los desechos sanitarios peligrosos, resaltando en la audiencia pública de primera instancia no estar en contra de la ordenanza, sino del tiempo de la recolección de la basura que contiene desechos sanitarios peligrosos una vez al mes, y al no firmar dicho contrato con la empresa gestora el GADM del cantón El Carmen no le permite renovar la patente municipal situación que le impide trabajar. Tenemos que los desechos sanitarios se dividen en desechos no peligrosos y peligrosos, estos últimos son los desechos que se generan en las entidades de salud, que constan en el Reglamento para el "Manejo de los Desechos Infecciosos para la Red de Servicios de Salud en el Ecuador", y son aquellos que contienen gérmenes patógenos que involucran un riesgo inmediato o potencial para la salud humana, produciendo enfermedades infecciosas y efectos nocivos para el ambiente. 6.3.- Al respecto, es de considerar como punto de partida, la Constitución de la República del Ecuador en cuanto a los Arts. 14 que señala: "Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice, la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados"; concordante con el Art. 66 numeral 27 que establece: "El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza"; el Art. 15 dispone: "El estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto...". Así también el Art.32 señala: "La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir…"; de igual manera el Art. 33 dice: "El trabajo

es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado"; el Art. 431 del COOTAD señala: "De la gestión integral del manejo ambiental.- Los gobiernos autónomos descentralizados de manera concurrente establecerán las normas para la gestión integral del ambiente y de los desechos contaminantes que comprende la prevención, control y sanción de actividades que afecten al mismo. Si se produjeren actividades contaminantes por parte de actores públicos o privados, el gobierno autónomo descentralizado impondrá los correctivos y sanciones a los infractores sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal a que hubiere lugar y pondrán en conocimiento de la autoridad competente el particular, a fin de exigir el derecho de la naturaleza contemplado en la Constitución"; concordante con el párrafo segundo del Art. 103 de la Ley Orgánica de la Salud que establece: "Los desechos infecciosos especiales, tóxicos y peligrosos para la salud deben ser tratados técnicamente previo a su eliminación y el depósito final se realizará en los sitios especiales establecidos para el efecto por los municipios del país". El Art. 27 del Código Orgánico del Ambiente establece: trata de las "Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia ambiental. En el marco de sus competencias ambientales exclusivas y concurrentes corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales el ejercicio de las siguientes facultades, en concordancia con las políticas y normas emitidas por los Gobiernos Autónomos Provinciales y la Autoridad Ambiental Nacional: 1. Dictar la política pública ambiental local; 2. Elaborar planes, programas y proyectos para la protección, manejo sostenible y restauración del recurso forestal y vida silvestre, así como para la forestación y reforestación con fines de conservación; 3. Promover la formación de viveros, huertos semilleros, acopio, conservación y suministro de semillas certificadas; 4. Prevenir y controlar incendios forestales que afectan a bosques y vegetación natural o plantaciones forestales; 5. Prevenir y erradicar plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural; 6. Elaborar planes, programas y proyectos para los sistemas de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos o desechos sólidos; 7. Generar normas y procedimientos para la gestión integral de los residuos y desechos para prevenirlos, aprovecharlos o eliminarlos, según corresponda; 8. Regular y controlar el manejo responsable de la fauna y arbolado urbano; 9. Generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, una vez que el Gobierno Autónomo Descentralizado se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental; 10. Controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire y ruido; 11. Controlar las autorizaciones administrativas otorgadas; 12. Elaborar programas de asistencia técnica para suministros de plántulas; 13. Desarrollar programas de difusión y educación sobre el cambio climático; 14. Insertar criterios de cambio climático en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y demás instrumentos de planificación cantonal de manera articulada con la planificación provincial y las políticas nacionales; 15. Establecer y ejecutar sanciones por infracciones ambientales dentro de sus competencias, y; 16. Establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental, en los términos establecidos por la ley Cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial tenga la competencia, los Gobiernos Autónomos Municipales o Metropolitanos de la misma provincia solo ejercerán estas facultades en la zona urbana. Por otro lado, es de considerar el numeral 1 del Art. 5 del Reglamento Interministerial para la Gestión Integral de Desechos Sanitarios", que establece que son responsabilidades y

obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, respecto de la gestión de desechos sanitarios, el: "Realizar la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sanitarios conforme los lineamientos dispuestos por la Autoridad Ambiental y Sanitaria Nacional, ya sea por gestión directa, contando con Permiso Ambiental respectivo, o a través de gestores externos, bajo la responsabilidad del Gobierno Municipal". El Art. 47 del Libro VI que trata de la Calidad Ambiental señala: "El estado ecuatoriano declara como prioridad nacional y como tal, de interés público y sometido a la tutela estatal, la gestión integral de los residuos sólidos no peligrosos y desechos peligrosos y/o especiales". El Art. 88, literal g) ibidem, establece que el Generador en su calidad de titular y responsable del manejo de los desechos peligrosos y/o especiales hasta su disposición final, tiene como una de sus responsabilidades el "realizar la entrega de los desechos peligrosos y/o especiales para su adecuado manejo, únicamente a personas naturales o jurídicas que cuenten con la regularización ambiental correspondiente emitida por la Autoridad Ambiental o por la Autoridad Ambiental de Aplicación responsable". Con respecto a los riesgos del manejo inadecuado de los desechos producidos en el transcurso de la actividad médica poseen un peligro de infección y lesión mayor que cualquier otro tipo de desecho, por su variedad, tipo y cantidad son bastante complejos de manejar, ya que poseen características patológicas, inflamables, reactivas o toxicas, y requieren consideraciones especiales en su manipulación, pues, éstos conllevan a adquirir riesgos potenciales. Es importante mencionar también que las actividades de atención asistencial en los centros de salud, generan un enorme volumen de desechos sólidos los cuales provienen del: Diagnóstico de enfermedades, Tratamiento de la patología, Prevención de enfermedades y Mitigación de discapacidades. Así tenemos que los impactos de los desechos hospitalarios en el medio ambiente causan contaminación en el ecosistema local y enfermedades asociadas a la gestión inadecuada de los desechos hospitalarios al depositarse los desechos en celdas sin revestimiento, y no aplicar las medidas adecuadas para su manejo y ser recogidos en más de treinta días de los establecimientos de salud, pudiendo originar otros problemas contaminantes tóxicos en el aire, dioxinas, furanos, óxidos de nitrógeno (NOx), cenizas y metales pesados. Por tanto, los riesgos a la salud, se refieren a la transmisión de enfermedades por desechos infecciosos es la amenaza más grande e inmediata que tienen los residuos generados de los establecimientos de salud. Si no se tratan de manera que los organismos patógenos queden destruidos, habrá cantidades peligrosas de agentes microscópicos causantes de enfermedades en los residuos, como virus, bacterias, parásitos y hongos. Estos agentes pueden entrar en el organismo humano a través de las membranas mucosas de la boca, por inhalación a los pulmones, al tragar, o mediante vectores (organismos que portan gérmenes). Las personas que entran en contacto directo con los desechos son quienes están en mayor riesgo, por ejemplo, trabajadores de la salud, personal de limpieza, pacientes y visitantes. En consecuencia, tenemos que los desechos sanitarios son los desechos más significativos que se generan en los establecimientos de salud, que según están definidos en el Reglamento para el "Manejo de los Desechos Infecciosos para la Red de Servicios de Salud en el Ecuador"; publicado en el Registro Oficial No. 338 del 10 de diciembre de 2010, y son aquellos que contienen gérmenes patógenos que implican un riesgo inmediato o potencial para la salud humana y para el ambiente. 6.4.- El Capítulo IV del Reglamento para el "Manejo de los Desechos Infecciosos para la Red de Servicios de Salud en el Ecuador", establece los lineamientos a seguir en la fase de generación y separación, tales como: 1.- En estos establecimientos de salud, el almacenamiento de este tipo de residuos se realiza en bolsas de polietileno de color rojo, las cuales son llevadas a lugares especiales dentro de los predios de dichos establecimientos, conocidos como bodegas de

acopio, que deben contar con instalaciones seguras, correctamente señaladas y que permitan su limpieza en caso de derrames de desechos. Mediante Ordenanza el Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Carmen, publicó en el Registro Oficial No. 430 de lunes 18 de febrero de 2019, creó la ORDENANZA PARA LA GESTION Y MANEJO EXTERNO DE LOS DESECHOS SANITARIOS GENERADOS EN EL CANTON EL CARMEN, con el objeto de regular, gestionar y controlar el almacenamiento, la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sanitarios, dentro de la jurisdicción: "Art. 2.- Los desechos sanitarios se clasifican en: 1.- Desechos Peligrosos: 1.1 Infecciosos…"; Art.5.- "…a. Contrato de prestación de servicios de recolección selectiva, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sanitarios peligrosos, suscrito con un Gestor Ambiental autorizado por el GAD Municipal del cantón El Carmen. Los costos que demanden la prestación de dichos servicios deberán ser asumidos directamente por dichos establecimientos…". El Capítulo II del Art. 8 trata del ALMACENAMIENTO DE LOS DESECHOS SANITARIOS PELIGROSOS.- Art.8.- "Los desechos sólidos previo a su recolección deberán ser clasificados y dispuestos en recipientes y fundas plásticas debidamente etiquetados, inmediatamente después de su generación en el mismo lugar de origen, cuyo tamaño dependerá del volumen de generación, espacio físico y frecuencia de recolección, de conformidad con lo previsto en la Norma Técnica correspondiente, de acuerdo a las siguientes directrices": "8.1 Desechos Sanitarios Peligrosos: a. Fundas de color rojo a prueba de goteo para los desechos infecciosos. Dichas fundas deberán contar con las respectivas etiquetas que permitan identificar si se tratan de desechos biológicos, anatomo patológicos o que contengan cadáveres o partes animales; b. Recipientes resistentes a la perforación, al impacto, debidamente identificados y etiquetados, para los cuales previo a su transporte se cerraran herméticamente, permaneciendo así durante todas las etapas de su gestión interna; c. Para el caso de placentas u otros desechos anatomo- patológicos similares que presenten escurrimiento de fluidos corporales, éstos deberán ser tratados previamente con productos químicos que deshidraten o solidifiquen el desecho, conforme los lineamientos establecidos en la Norma Técnica correspondiente; d. Los desechos infecciosos tales como: anatomo- patológicos, desechos de cadáveres de animales y partes de animales, se mantendrán en refrigeración a una temperatura máxima de cuatro grados centígrados durante su almacenamiento final, previa a su entrega a un Gestor Ambiental autorizado; h. Otros desechos peligrosos deberán ser almacenados conforme la Normativa Ambiental y Normativa Técnica correspondiente; i. Los desechos sanitarios peligrosos deberán permanecer dentro del sitio establecido para su almacenamiento final hasta su recolección por parte del Gestor Ambiental autorizado. Por ningún concepto estos desechos deberán exponerse en la vereda o en el exterior del establecimiento". El Art.- 9 trata de los sitios o lugares de almacenamiento. El Capítulo III que se refiere a la GESTION EXTERNA DE LOS DESECHOS SANITARIOS PELIGROSOS. - Art. 11.- "…Podrá ser realizado por uno o varios Gestores Ambientales previamente registrados y autorizados por el GD Municipal del cantón El Carmen". Art. 12.- "…estará sujeto a pago de una tarifa a favor de la prestadora del servicio, por parte de los Generadores de este tipo de desechos, sin excepción, la misma que constará en el contrato respectivo suscrito entre las partes". El inciso segundo del Art. 14.- "…Las frecuencias de recolección se establecerán de acuerdo a la cantidad de desechos que genere cada usuario". Art.17.- "No se recolectarán desechos sanitarios peligrosos que se encuentren almacenados de manera incorrecta, (…). "…En estos casos, el GAD Municipal del cantón El Carmen aplicará las sanciones previstas en esta Ordenanza". 6.5.- Es de acotar que las clínicas particulares, hospitales, consultorios odontológicos y otros referidos en la ordenanza tienen como responsabilidad el segregar los desechos sanitarios peligrosos referidos

en la ordenanza municipal y, para eliminarlos, cabe contratar a una empresa o gestor ambiental previamente registrada y autorizada por el GAD Municipal del cantón El Carmen, y presentación de varios documentos entre los cuales obra la Licencia Ambiental otorgada por el Ministerio del Ambiente que autorice al gestor ambiental a realizar la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de desechos sanitarios peligrosos. Por otro lado, es de acotar que la ordenanza municipal rige para todos los establecimientos públicos o privados del cantón que generen desechos sanitarios, tales como nosocomios (hospitales, clínicas, centros y sub centros de salud, consultorios médicos y odontológicos, laboratorios clínicos, patológicos, morgues, farmacias y otros establecimientos afines; centros y clínicas veterinarias, centros de estética facial, corporal y otros de características similares, establecimientos que de acuerdo a la ordenanza municipal están supeditadas a las inspecciones y supervisiones realizadas por el GADM del cantón El Carmen, acorde al Capítulo IV que se refiere al Control de las Contravenciones, Sanciones y Procedimiento Sanitario constante en la ordenanza municipal, y al incumplimiento del Capítulo II (Almacenamiento de los Desechos Sanitarios Peligrosos, procediendo la entidad municipal en caso de comprobar incumplimiento en el almacenamiento de los desechos sanitarios peligrosos o cometimiento de contravenciones a lo dispuesto en la ordenanza, con el juzgamiento acorde al Libro Tercero, Título I, Capítulo III del COA, esto es cumplir con el almacenamiento de los desechos sanitarios peligrosos, estando sujetos al pago de una tarifa (multa) conforme lo dispone el Art. 12 de la Ordenanza y Arts. 32, 33 y 34 de la Ordenanza, sin que de la lectura realizada a la ordenanza municipal se desprenda o se haga alusión a la limitación de la concesión de la patente municipal en caso de oposición a la suscripción del contrato con el gestor ambiental externo. 6.6.- De fojas 45 a 52 obra el CONVENIO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN INTEGRAL DE DESECHOS SANITARIOS PELIGROSOS EN LAS FASES DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL ENTRE EL GAD MUNICIPAL DE EL CARMEN Y GADERE S.A.; que en la CLAUSULA CUARTA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES.- 1.- GADERE S.A., 1.2.- "Suscribir los contratos respectivos con los generadores de los desechos sanitarios peligrosos que requieran el servicio de gestión integral de desechos sanitarios peligrosos en el cantón El Carmen". 1.4.- "Presentar mensualmente el informe de la cantidad y tipo de desechos sanitarios peligrosos recolectados en el cantón El Carmen, información que le permitirá al GAD Municipal del cantón El Carmen, realizar y mantener el control de los generadores emplazados en el territorio que está bajo su jurisdicción". 2.- GAD MUNICIPAL DE EL CARMEN. - 4.- "Realizar en forma permanente el control de la separación y clasificación de los desechos sanitarios peligrosos en todos los establecimientos que los generen y que se encuentren emplazados en el cantón El Carmen, imponiendo, de ser el caso, las sanciones correspondientes…". 3.- OBLIGACIONES CONJUNTAS. - 3.1.- "Los horarios y frecuencias de recolección serán definidos y programados en forma conjunta de acuerdo a la cantidad y calidad de desechos sanitarios peligrosos a ser gestionados. 3.2.- "GADERE S.A. en coordinación con el GAD Municipal del cantón El Carmen, realizaran evaluaciones periódicas del servicio". 6.7.- Así tenemos que el Ministerio de Salud Pública estará a cargo de la regulación, control y vigilancia de la gestión interna de los desechos infecciosos en los establecimientos de la Red Pública de Salud, mientras que el Ministerio de Ambiente junto con los Gobiernos Autónomos Descentralizados estará a cargo de la gestión externa. Con esta regulación, los desechos comunes podrán ser tratados a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mientras que los desechos infecciosos serán tratados por los gestores ambientales o a través de autoclaves (incineradores o inactivaciones químicas) propias de los municipios. En adelante se exonera del trámite de registro de generación de desechos peligrosos a establecimientos de salud de baja

tipología, como son los consultorios médicos generales, especialidades y de apoyo, que representan el 90% de los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, los mismos que generan el 1% del total de desechos. Estos establecimientos, únicamente deberán adquirir el permiso de funcionamiento que lo otorga la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada (ACESS) y hacer el manejo de desechos comunes e infecciosos como lo establece la normativa sanitaria. Mientras que los grandes hospitales, tras la obtención del permiso de funcionamiento del ACCES, deberán seguir sacando el registro generador de desechos del Ministerio de Ambiente, acorde al Reglamento de Gestión de Desechos Generados en Establecimientos de Salud, establecido en el Acuerdo Ministerial No.323, y publicado en el Registro Oficial No. 450 de fecha 20 de marzo de 2019. Por lo tanto se deberá considerar el contenido del Art. 14 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay; declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados. La Constitución de la República del Ecuador, en su Art.15, establece que el Estado promoverá en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. Que, la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 32, dispone: "La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional." Que, la Constitución de la República del Ecuador, en el numeral 27 del artículo 66, reconoce y garantiza a las personas el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza. La Constitución de la República del Ecuador, en el inciso primero del artículo 73, ordena al Estado aplicar medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. La Constitución de la República del Ecuador, en el numeral 6 del artículo 83, dispone que son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley, respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible. Que, en los literales a, b y c del numeral 2 del artículo 4 del Convenio de Basilea, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, se establece como obligaciones generales de las Partes: a) "Reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos y otros desechos en ella, teniendo en cuenta los aspectos sociales, tecnológicos y económicos; b) Establecer instalaciones adecuadas de eliminación para el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos, cualquiera que sea el lugar donde se efectúa su eliminación que, en la medida de lo posible, estará situada dentro de ella; c) Velar por que las personas que participen en el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos dentro de ella adopten las medidas necesarias para impedir que ese manejo dé lugar a una contaminación y, en caso que se produzca ésta, para reducir al mínimo sus consecuencias sobre la salud humana

y el medio ambiente. Por consiguiente, la referida Ley Orgánica de Salud, en el artículo 97, prevé que corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional dictar las normas para el manejo de todo tipo de desechos y residuos que afecten la salud humana; normas que serán de cumplimiento obligatorio para las personas naturales y jurídicas. 6.8.- La Ley Ibidem, en el artículo 99, prevé que corresponde a la Autoridad Sanitaria Nacional, en coordinación con los Municipios del país, emitir los reglamentos, normas y procedimientos técnicos de cumplimiento obligatorio para el manejo adecuado de los desechos infecciosos que generen los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, ambulatorios o de internación, veterinaria y estética. Que, la Ley Orgánica de Salud, en el artículo 100, prevé como responsabilidad de los Municipios la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de desechos las cuales las realizarán de acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas que se dicten para el efecto, con observancia de las normas de bioseguridad y control determinadas por la Autoridad Ambiental Nacional, correspondiéndole al Estado entregar los recursos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo. Que, es responsabilidad de la Autoridad Sanitaria Nacional, expedir normas y controlar las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos de servicios de atención al público y otros sujetos a control sanitario, para el otorgamiento o renovación del permiso de funcionamiento, conforme lo dispone el artículo 177 de la ya citada Ley Orgánica de Salud. Que, el Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 983 del 12 de abril de 2017, en el numeral 2 del artículo 231, establece que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos serán los responsables del manejo integral de residuos sólidos no peligrosos y desechos sanitarios generados en el área de su jurisdicción, por lo tanto, están obligados a fomentar en los generadores alternativas de gestión, de acuerdo al principio de jerarquización, así como la investigación y desarrollo de tecnologías. Estos deberán establecer el Reglamento de Gestión de Desechos Generados en Establecimientos de Salud, que a manera general señala que los procedimientos adecuados para barrido, recolección y transporte, almacenamiento temporal de ser el caso, acopio y transferencia, con enfoques de inclusión económica y social de sectores vulnerables. Deberán dar tratamiento y correcta disposición final de los desechos que no pueden ingresar nuevamente en un ciclo de vida productivo, implementando los mecanismos que permitan la trazabilidad de los mismos. Para lo cual, podrán conformar mancomunidades y consorcios para ejercer esta responsabilidad de conformidad con la ley. Asimismo, serán responsables por el desempeño de las personas contratadas por ellos, para efectuar la gestión de residuos y desechos sólidos no peligrosos y sanitarios, en cualquiera de sus fases. Que, el Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 983 del 12de abril de 2017, en el artículo 235, establece que, para la gestión integral de los residuos y desechos peligrosos y especiales, las políticas, lineamientos, regulación y control serán establecidas por la Autoridad Ambiental Nacional, así como los mecanismos o procedimientos para la implementación de los convenios e instrumentos internacionales ratificados por el Estado. Que, el Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 983 del 12 de abril de 2017, en el artículo 237, establece que, todo generador y gestor de residuos y desechos peligrosos y especiales, deberán obtener la autorización administrativa de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en la norma secundaria. Y de la misma manera establece que, la transferencia de residuos y desechos peligrosos y especiales entre las fases de gestión establecidas, será permitida bajo el otorgamiento de la autorización administrativa y su vigencia según corresponda, bajo la observancia de las disposiciones contenidas en el mencionado Código. El artículo 238 ibidem, establece como responsabilidad del generador de residuos y desechos peligrosos y especiales,

al titular y responsable del manejo ambiental de los mismos desde su generación hasta su eliminación o disposición final, de conformidad con el principio de jerarquización y las disposiciones del mencionado Código, y de la misma manera que, son responsables solidariamente junto con las personas naturales o jurídicas contratadas por ellos para efectuar la gestión de los residuos y desechos peligrosos y especiales, en el caso de incidentes que produzcan contaminación y daño ambiental. SEPTIMO.- ANALISIS LEGAL, JURISPRUDENCIAL Y DECISION DEL TRIBUNAL: De la revisión realizada a cada una de las notificaciones adjuntadas al expediente (fs.25 a 31) suscritas por el funcionario del Departamento de Higiene y Salubridad del GADM del cantón El Carmen, se observa claramente la aplicación del Art. 238 del Código Orgánico Ambiental que señala: "Se establece las responsabilidades del generador de desechos peligrosos, infecciosos, contar con gestores ambientales acreditados, para realizar la recolección, transporte, acopio, aprovechamiento, tratamiento y disposición final de este tipo de desechos", refiriéndose explícitamente a la aplicación de las sanciones pertinentes establecidas en la ordenanza municipal, y ante el incumplimiento a lo no suscripción del contrato hacen conocer que se actuará conforme lo dispuesto en los Arts. 18 y 32 de la referida ordenanza municipal del cantón El Carmen, hecho que de ninguna manera incide en el no otorgamiento de la patente municipal, pero si en la aplicación de sanciones, previa supervisiones que se realizaran a los diferentes establecimientos que generan desechos sanitarios peligrosos y de esta manera poder constatar el cumplimiento de la recolección de los desechos a través del gestor ambiental acreditado por el GAD municipal y el cumplimiento de su almacenamiento cumpliendo las medidas de almacenamiento y clasificación, para lo cual es comprensible la suscripción del contrato entre el propietario de la clínica y GADERE S.A., no siendo aceptable la recolección de los desechos sanitarios peligrosos una vez al mes, es decir cada treinta días, por lo que resulta procedente la pregunta ¿si el gestor ambiental, está manejando adecuadamente la recolección en dicho cantón? y si ¿es conveniente que los desechos sanitarios peligrosos sean recogidos una vez al mes?; por tanto es necesario realizar un exhaustivo análisis al respecto de la recolección de los desechos cada treinta días y considerar el grado de preocupación del actor, en relación a la oposición de no suscribir el contrato con el gestor ambiental (GADERE S.A.,) que se encarga de la recolección, transporte, acopio, aprovechamiento y tratamiento de los desechos una vez al mes, cuando lo procedente es que el gestor ambiental ejecute acciones pertinentes y adecuadas con respeto a la recolección de los desechos sanitarios ambientales en tiempo prudente con el fin de evitar el nivel de impacto, y no una vez al mes, situación que propende a causar enfermedades que inciden y causan daños en la salud de las personas más vulnerables, al percibirse olores externos desagradables, generando un foco infeccioso en la clínica del actor y los otros establecimientos que generan desechos peligrosos. Así como la contaminación al medio ambiente que conlleva a medir el nivel de impacto al existir líquidos o fluidos corporales como sangre, orina, heces, placenta y otros, deviniendo el accionar del gestor ambiental en una inadecuada manera de recolección al realizar dicha recolección una vez al mes, cuando lo pertinente, adecuado y razonable con respecto a la recolección de los desechos sanitarios peligrosos debería ser en un tiempo razonable y de acuerdo con las partes, es decir que dicho gestor ambiental debió considerar la negativa del generador y de otros de suscribir el contrato de recolección, debiendo actuar la entidad municipal, una vez conocida la negativa y emisión de las notificaciones, correspondiendo a GADERE S.A., tomar medidas y estrategias de gestión en conjunto y llegar con una propuesta al actor sobre la ruta y horario de transporte vinculado al proceso de recolección, conforme lo dispone el Art. 14 y siguientes de la Ordenanza, considerando el nivel de impacto con respecto a la contaminación y daño ambiental, debiendo

en todo caso dicho gestor por tener su domicilio en otra ciudad, implementar un centro de acopio con toda la implementación requerida y dispuesta en el Libro VI de la Calidad Ambiental. Otro punto que se deberá considerar que la emisión de la patente no debe estar supeditada a la suscripción del contrato con la empresa gestora ambiental (GADERE S.A.,) por cuanto de conformidad al Art. 237 del Código Orgánico Ambiental el actor (generador y gestor de desechos peligrosos) debe contar con la autorización administrativa; siendo responsables solidariamente con la empresa jurídica contratada con respecto a la gestión de recolección de los desechos peligrosos acorde al Art. 238 ibidem. Por otro lado, es de considerar el numeral 1 del Art. 5 del Reglamento Interministerial para la Gestión Integral de Desechos Sanitarios, que establece las responsabilidades y obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, respecto de la gestión de desechos sanitarios, que dispone: "Realizar la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sanitarios conforme los lineamientos dispuestos por la Autoridad Ambiental y Sanitara Nacional, ya sea por gestión directa, contando con el Permiso Ambiental respectivo, o a través de gestores externos, bajo la responsabilidad del Gobierno Municipal"; en relación al literal a) del Art. 57 del COOTAD, es que el GADM del cantón El Carmen, expidió la ordenanza referida, con el objetivo de mitigar los impactos adversos de las sustancias y residuos peligrosos en materia de derechos humanos, debiéndose tener presente que en nuestro ordenamiento jurídico está previsto el derecho a un ambiente sano y el derecho a la salud, razón por la cual, las principales normas que hacen referencia a las sustancias y desechos peligrosos corresponden al ámbito de la legislación nacional ambiental. Por otra parte, el Sistema Unificado de Información Ambiental permite el libre acceso, almacenamiento, difusión y búsqueda de información sobre la gestión e investigación ambiental que se realiza en el Ecuador, en la que se incluye información relativa a la gestión e impactos de las sustancias y desechos peligrosos y, en el Informe de gestión 2010-2013 del Programa Nacional de Gestión Integral de Desechos Sólidos del Ministerio del Ambiente consta el Plan de Educación Ambiental que puede utilizarse como una herramienta de difusión y capacitación en el caso de los desechos peligrosos. 7.1.- Así tenemos, el cuestionario enviado por la Defensoría del Pueblo de Ecuador al Relator Especial de Naciones Unidas sobre sustancias y residuos peligrosos señala entre otras cosas: "...Promover otros derechos humanos (por ejemplo, los derechos a la salud, trabajo seguro y condiciones saludables, agua y saneamiento, medio ambiente sano, etc.): La Corte Constitucional, mediante resolución 535 publicada en el RO Suplemento No. 112 de 27 de marzo de 2009, concedió el amparo solicitado al accionante por contaminación de petróleo a su propiedad agrícola, en ella estableció que "la Dirección Nacional de Protección Ambiental ha realizado las diligencias correspondientes a fin de verificar lo denunciado; de las inspecciones técnico ambientales en las áreas afectadas se observa que efectivamente se han producido derrames de petróleo, y contaminación en el agua y suelo, por lo que solicitan al Vicepresidente de PETROPRODUCCION que observe lo señalado, le solicitan también que presente la información pertinente a fin de sustentar la ejecución de las labores de limpieza y remediación de las áreas afectadas por los derrames mencionados, sin embargo PETROPRODUCCION no ha dado cumplimiento con tal disposición". Asimismo, afirmó que "[e]ntre los derechos garantizados por la Carta Política en el artículo 23 de la Constitución, por ser aplicables al caso constan: el derecho a la vida, la integridad personal, el derecho a vivir en un ambiente sano, a una calidad de vida que asegure la salud; a no dudarlo estos derechos tiene una profunda significación para garantizar el futuro de la especie humana". Es de considerar, lo manifestado por Carolina Vergara, administradora del contrato de servicio de gestión integral de desechos sanitarios del Hospital General Docente de Calderón, que la Ley indica que todo generador de

desechos deber tener un adecuado manejo de los mismos. Para este fin el HGDC mantiene un contrato con un gestor autorizado por el Ministerio del Ambiente, que es quien realiza el tratamiento de los desechos peligrosos que genera el hospital entre los cuales se encuentran los desechos cortopunzantes, farmacéuticos, material biológicamente contaminado con agentes patógenos, desechos anatomo-patológicos y los desechos químicos. El flujo inicia cuando se genera el desecho en cada unidad, lo cual es depositado en los recipientes del almacenamiento primario que son rojos (entre los que constan los guardianes para desechos cortopunzantes) y negros divididos para una correcta clasificación. En el recipiente rojo se debe colocar los desechos infecciosos los cuales son trasladados al almacenamiento intermedio para luego en los horarios establecidos sean transportados internamente al almacenamiento final en lugares especiales dentro de los predios del establecimiento, que cuenta con instalaciones seguras, correctamente señaladas y que permitan su limpieza en caso de derrames de desechos. En los recipientes negros se depositan los desechos comunes que no afectan a la salud del ser humano y son generados en el trabajo normal de las actividades: en oficinas, pasillos, áreas comunes, cafeterías, salas de espera, auditorios y en general en todas las áreas no críticas del hospital. La importancia de una buena clasificación por categorías previene accidentes laborales y enfermedades profesionales, además de mejorar el impacto medioambiental que puede llegar a tener. No debemos olvidar las normas de bioseguridad que son un sistema de comportamiento que busca lograr actitudes y conductas que disminuyan el riesgo del trabajador de la salud, a adquirir infecciones en el medio laboral donde todos somos responsables del buen manejo de los desechos. Las fases del proceso de gestión de los desechos hospitalarios tras la recolección son el transporte, tratamiento y disposición final, manejadas por dicho gestor ambiental. Durante este año, el HGDC ha trasladado más de 52 mil kg. en desechos peligrosos para su debido procesamiento. 7.2.- Por tanto, el Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 983 del 12 de abril de 2017, en el numeral 2 del artículo 231, establece que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos serán los responsables del manejo integral de residuos sólidos no peligrosos y desechos sanitarios generados en el área de su jurisdicción, por lo tanto, están obligados a fomentar en los generadores alternativas de gestión, de acuerdo al principio de jerarquización, así como la investigación y desarrollo de tecnologías. Estos deberán establecer REGLAMENTO GESTION DESECHOS GENERADOS EN ESTABLECIMIENTOS DE SALUD - Página 3 LEXIS FINDER - www.lexis.com.ec los procedimientos adecuados para barrido, recolección y transporte, almacenamiento temporal de ser el caso, acopio y transferencia, con enfoques de inclusión económica y social de sectores vulnerables. Deberán dar tratamiento y correcta disposición final de los desechos que no pueden ingresar nuevamente en un ciclo de vida productivo, implementando los mecanismos que permitan la trazabilidad de los mismos…". Que, la referida Ley Orgánica de Salud, en el artículo 97, prevé que corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional dictar las normas para el manejo de todo tipo de desechos y residuos que afecten la salud humana; normas que serán de cumplimiento obligatorio para las personas naturales y jurídicas; Que, la invocada Ley Orgánica de Salud, en el artículo 98, prevé que corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las entidades públicas o privadas, promover programas y campañas de información y educación para el manejo de desechos y residuos; Que, la Ley Ibidem, en el artículo 99, prevé que corresponde a la Autoridad Sanitaria Nacional, en coordinación con los municipios del país, emitir los reglamentos, normas y procedimientos técnicos de cumplimiento obligatorio para el manejo adecuado de los desechos infecciosos que generen los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, ambulatorios o de internación, veterinaria y estética. Que, la Ley

Orgánica de Salud, en el artículo 100, prevé como responsabilidad de los municipios la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de desechos las cuales las realizarán de acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas que se dicten para el efecto, con observancia de las normas de bioseguridad y control determinadas por la Autoridad Ambiental Nacional; correspondiéndole al Estado entregar los recursos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo; Que, es responsabilidad de la Autoridad Sanitaria Nacional, expedir normas y controlar las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos de servicios de atención al público y otros sujetos a control sanitario, para el otorgamiento o renovación del permiso de funcionamiento, conforme lo dispone el artículo 177 de la ya citada Ley Orgánica de Salud; Que, el artículo 181, de la Ley Orgánica de Salud, prevé que corresponde a la Autoridad Sanitaria Nacional regular y vigilar que los servicios de salud públicos y privados, con y sin fines de lucro, autónomos y las empresas privadas de salud y medicina prepagada, garanticen atención oportuna, eficiente y de calidad según los enfoques y principios definidos en dicha Ley. Que, es atribución del Comisario de Salud, sancionar en primera instancia el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley Orgánica de Salud, conforme lo determinan los artículos 225, y 242, de dicha Ley. Que, el Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 983 del 12 de abril de 2017, en el artículo 23, dispone: "El Ministerio del Ambiente será la Autoridad Ambiental Nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental". Que, el Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 983 del 12 de abril de 2017, en el numeral 2 del artículo 231, establece que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos serán los responsables del manejo integral de residuos sólidos no peligrosos y desechos sanitarios generados en el área de su jurisdicción, por lo tanto, están obligados a fomentar en los generadores alternativas de gestión, de acuerdo al principio de jerarquización, así como la investigación y desarrollo de tecnologías. En conclusión, se puede definir a la gestión ambiental como la administración y manejo de todas las actividades humanas que influyen sobre el medio ambiente, mediante un conjunto de pautas, técnicas y mecanismos que aseguren la puesta en práctica de una política ambiental racional y sostenida. La creación del Convenio de Basilea, Convenio de Rótterdam y otros acuerdos, llevaron a que los países en vías de desarrollo o aquellos desarrollados, incluyan en su legislación la materia correspondiente a la clasificación, almacenamiento y disposición final de los residuos peligrosos. Los residuos peligrosos pueden presentar una toxicidad, sea por componentes minerales u orgánicos contenidos en los residuos o cuyos lixiviados generen sustancias o elementos de acuerdo a las tablas legalmente validadas. Los diferentes servicios de los hospitales, clínicas u otros establecimientos de salud, son fuentes generadoras diarias de diferentes tipos de desechos. Por lo que, dependiendo de su tamaño y complejidad, unos centros de salud, generan más desechos peligrosos que otros, en algunos de sus servicios solo se producen residuos comunes (oficinas administrativas) en otros se generan siempre desechos peligrosos (como en cirugías y en salas de aislamiento) y en otros se generan ambos tipos, como en farmacia o bancos de sangre). Es decir, una vez, que el GADM del cantón El Carmen, tome las medidas correctivas con el gestor ambiental en aplicación a la ordenanza expedida, se deberá tratar sobre las condiciones del tiempo en lo que respecta a la recolección de los desechos peligrosos, y al momento de la existencia de un acuerdo con el actor y los otros generadores se procederá con la suscripción del contrato, señalando que un contrato constituye un acuerdo de voluntades, que genera derechos y obligaciones relativos, es decir, solo para las partes contratantes, lo que conlleva a establecer que ambas partes están obligadas a cumplir

con lo establecido en su texto. 7.3.- El objeto de su estudio se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 193-14-SEP-CC, caso No.2040-11-EP. El derecho al debido proceso se define como el sistema de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección de los justiciables, incursos en una actuación judicial o administrativa, para que, durante su trámite respectivo, se respeten sus garantías constitucionales y se alcance la correcta aplicación de la justicia en iguales condiciones. De esta forma, este derecho constitucional se configura mediante la vigencia y observancia de las garantías básicas de la seguridad jurídica, prevista en el artículo 82 de la Constitución de la República. Así pues, el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, guarda íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica, debido a que como los derechos constitucionales son indivisibles e interdependientes, no cabe duda que la autoridad pública, al garantizar las normas y los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial, tiene que asegurar el respeto a la Constitución de la República y al resto del ordenamiento jurídico que contiene normas previas, claras y públicas, con lo cual se consigue: "La sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución en donde la ley se concreta en la confiabilidad, en el ordenamiento jurídico, en la certeza sobre el derecho escrito vigente, es decir, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica. Por tanto, los jueces constitucionales tienen la obligación de verificar la vulneración de derechos bajo una argumentación a partir de la cual se determine si un caso concreto corresponde conocer a la justicia constitucional o caso contrario se encasilla en un tema de legalidad. Por consiguiente, la Corte Constitucional, mediante sentencia de jurisprudencia vinculante No. 001-16-PJO-CC, caso No. 0530-10-JO, expuso que los operadores de justicia, "están obligados a elaborar un análisis de fondo del caso concreto que sobrepasando los límites del mero ritualismo y formalidad, permita constatar adecuadamente si el caso concreto cuenta con otra vía, adecuada y eficaz o si, por el contrario, la vía constitucional es la idónea, dado el asunto controvertido...". Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 016-13-SEP-CC, caso No. 1000-12-EF. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 303-15-SEP^CC, caso No. 0518-14-EP. En función de lo dicho, esté máximo órgano de control e interpretación constitucional también indicó que la acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, dado que aquello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida en la Constitución de la República. En el caso sub examine, se evidencia que los argumentos expuestos y desarrollados por el legitimado activo se encaminó en tratar de justificar un asunto de naturaleza constitucional, en cuanto a la afectación o vulneración de sus derechos constitucionales. 7.4.- Por lo tanto, este Tribunal, identifica de la revisión a los recaudos procesales que el thema decidendum es un asunto bajo examen constitucional, puesto que de la comprobación de los hechos se desprende vulneración de derechos constitucionales en cuanto a la afectación a la salud, al trabajo y medio ambiente en razón de que la recolección de los desechos sanitarios peligrosos son recogidos una vez al mes por el gestor ambiental, situación que originó que el actor acudiera a presentar esta acción de protección. En la vía constitucional, si bien es cierto lo que se pretende determinar es la existencia o no dé vulneración de derechos constitucionales, en esta no se puede bajo ningún motivo realizar análisis de temas legales. De este modo, si bien la acción de protección posee un carácter no subsidiario, particular que debe quedar muy claro. De la petición formulada por el accionante y siendo que el objeto de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución de la República y

Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, al establecerse que la Acción de Protección preceptuada en el Art. 88 de la Supra Norma, garantiza la efectividad de derechos constitucionales, constituyéndose en un medio procesal extraordinario, urgente, preferente, no formalista, que tiene rango constitucional, orientado a evitar un perjuicio irremediable, o a remediar de manera urgente derechos constitucionales. En este sentido, es necesario para que se torne procedente una acción constitucional de protección, que los hechos alegados por el accionante vulneren alguno de los derechos garantizados en la Constitución de la República y en los Instrumentos Internacionales de protección de derechos humanos. Al respecto vale mencionar, que hay vulneración de un derecho constitucional, cuando la autoridad pública, un tercero que actúa en representación del Estado o un particular comete un acto arbitrario, ilegal o ilegitimo que esté en contra de lo estipulado en la Constitución de la República o que por los efectos del acto pueda existir el riesgo o se encuentre evidencia de la vulneración de algún derecho reconocido en la Constitución. Adicionalmente la vulneración puede provenir de una omisión, es decir de las acciones que estando en la obligación de realizar por alguna entidad pública o privada, no se realizan por parte de las personas o autoridades correspondientes. Es decir, que para que proceda la acción de protección debe tratarse de un caso de relevancia constitucional en el cual sea visible una acción u omisión ilegitima de autoridad pública o un acto de un particular que haya vulnerado un derecho constitucional, y en consecuencia la autoridad judicial pueda establecer mecanismos para suspender el acto u ordenar acciones que impidan que el acto vulnerador continúe provocando daños. En consecuencia, la causal contenida en el numeral 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional impone a los jueces la obligación jurisdiccional de justificar, en la motivación de su sentencia, si se verifica o no la existencia de una violación constitucional. En el presente caso, el Tribunal constata que, al revisar la demanda, en ella se han alegado aspectos de constitucionalidad, es decir no se cuestiona la legalidad del acto administrativo emitido por el GADM del cantón El Carmen a través de la Ordenanza para la Gestión y Manejo Externo de los Desechos Sanitarios Generados en el cantón El Carmen, mediante Resolución Administrativa No. 008-RA-GADMEC-2019, expedida el 18 de abril de 2019, calificó a GADERE S.A., como Gestor Ambiental Externo para que preste el servicio de gestión integral de desechos sanitarios peligrosos en las fases de: recolección, transporte, tratamiento y disposición final; en la jurisdicción del cantón El Carmen, sino por el hecho de no hacer partícipe y consensuar con los generadores de desechos peligrosos del referido cantón, y dejar establecido la pertinencia, necesidad e importancia de los días o semanas en que se recogerán los desechos y dejarlo establecido únicamente a conveniencia del gestor ambiental, sin que este considere la afectación que le causa al actor y generadores con respecto a la salud, trabajo y medio ambiente, lo que constituye una vulneración de derechos constitucionales que deben ser tutelados por la vía constitucional directa. En la especie, el hecho puesto en conocimiento a través de la presente acción de protección no cuestiona la inaplicación o violación de normas legales o reglamentarias, lo que argumenta es la violación de normas constitucionales, lo cual lo torna en un caso de índole constitucional, pues hace relación a presuntas vulneraciones de derechos constitucionales, tal como lo sostiene el Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y Art. 88 de la Constitución, aspectos de los cuales no es competencia ni objeto en las acciones judiciales ordinarias, pues en ellas se declara o analiza vulneración de derechos constituciones. Al haberse declarado procedente la vía para tutelar los hechos alegados por el accionante, corresponde analizar el fondo de la causa, esto es si ¿El acto impugnado en esta acción constitucional, vulnera derechos constitucionales del accionante relacionados con la

salud, trabajo, medio ambiente y seguridad jurídica?, en este sentido es de valor sustantivo y condición de procedencia de la acción de protección, la verificación de la vulneración de los derechos en que haya incurrido la entidad accionada, en el presente caso el GADM del cantón El Carmen, a través del gestor ambiental contratado (GADERE S.A.,) y Departamento de Higiene y Salubridad del GADM, y la posibilidad efectiva de la tutela que la acción promueve para garantía de los derechos constitucionales presuntamente violentados, tomando como antecedente el Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y Art. 88 de la Constitución. 7.5.- El actor en la audiencia pública fue enfático en señalar no estar en contra de la ordenanza, pero lo que no puede aceptar es el esperar treinta días para que la empresa privada (gestor ambiental) recoja los desechos sanitarios peligrosos, por cuanto al no firmar el contrato con la empresa designada por el municipio, la entidad municipal no le renovó la patente municipal y al no tener la patente no puede trabajar, afectándole el, derecho al trabajo. Al momento de tomarle la palabra al actor, este dice que el Municipio siempre ha recogido los desechos púbicos y sanitarios, y ahora ya no lo quiere hacer, por existir ordenanza, que los desechos sanitarios no solo producen los médicos, sino que esos desechos sanitarios los producen todos, desde la ama de casa, cuando se le cae una taza o se rompe un vidrio, y ponen en la basura los cortopunzantes, incluso el agricultor que pone la vacuna a sus ganados, preguntando donde pone esas agujas que ya están infectadas. Además, esa empresa va a recoger la basura cada mes, ahora tiene que quedarse con esa basura como es sangre, placenta, agujas hasta un mes, teniéndose que quedar con esa basura todo ese tiempo, además que el municipio no les quiere renovar la patente sino firman con la empresa que dice el municipio. El testigo Santo Cesáreo Marcillo Choez, señala: "Que tuvo la oportunidad de leer esta ordenanza municipal y le llamo la atención de la participación de distintas empresas encargadas de la recolección de los desechos comunes y no comunes, también quiso mantener reunión con los concejales y parte involucrada, pero no se pudo. Que la ordenanza le ordena firmar un contrato con la empresa privada, la misma que recogerá la basura peligrosa después de treinta días, ocasionando así un foco infeccioso. 7.5.-El Tribunal de la Sala de lo expuesto colige que en el caso sub-judice el accionante lo que persigue es que la recolección de los desechos sanitarios peligrosos en su clínica, sean recogidos en un lapso de tiempo propicio y razonable que no afecte la salud de las personas que trabajan en su clínica (médicos, enfermeras, personal de limpieza y administrativo), así como de los usuarios y pacientes que concurren a su clínica, vecinos y evitar la contaminación del medio ambiente, situación que en todo caso debió ser considerada por el GADM al momento de realizar la contratación con el gestor ambiental, sin previo conversatorio realizado con el actor y dueños de los otros establecimientos privados y entidades públicas que generen desechos peligrosos y promover una campaña de información y educación para el manejo de desechos y residuos, en conjunto con personeros del Ministerio de Ambiente y Salud, conforme lo dispone el Art. 98 de la Ley Orgánica de Salud, en aplicación del Art. 99 ibidem, por la cual dicho municipio en base a la ordenanza expedida ordena el manejo de los desechos infecciosos que generen los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, ambulatorios o de internación, veterinaria y estética. Por tanto, el Art. 100 de la Ley Orgánica de Salud, prevé como responsabilidad de los municipios la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de desechos las cuales las realizarán de acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas que se dicten para el efecto, con observancia de las normas de bioseguridad y control determinadas por la Autoridad Ambiental Nacional. Siendo de responsabilidad de la Autoridad Sanitaria Nacional, el expedir normas y controlar las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos de servicios de atención al público y otros sujetos a control sanitario,

para el otorgamiento o renovación del permiso de funcionamiento, conforme lo dispone el artículo 177 de la ya citada Ley Orgánica de Salud. Así tenemos que el Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 983 del 12 de abril de 2017, en el Art. 23, ordena: "El Ministerio del Ambiente será la Autoridad Ambiental Nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental". En consecuencia el Art. 136 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece en el ejercicio de las competencias de gestión ambiental que (...) Los gobiernos autónomos descentralizados municipales establecerán, en forma progresiva, sistemas de gestión integral de desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado". Así también, el GADM del cantón El Carmen, debió considerar otro hecho relevante determinado en el Reglamento para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos Generados en los Establecimientos de Salud, constituido en el Art. 1.- Objeto. - "El presente reglamento tiene por objeto regular la gestión integral de los residuos y desechos generados por los establecimientos de salud del Sistema Nacional de Salud, clínicas de estética con tratamientos invasivos y clínicas veterinarias"; en relación con el Art. 2.- Ámbito.- "El presente Reglamento es de aplicación nacional y de cumplimiento obligatorio para los establecimientos de salud del Sistema Nacional de Salud, clínicas de estética con tratamientos invasivos y clínicas veterinarias…", que debió ser aplicado por el GADM del cantón El Carmen como eje responsable del manejo de residuos y desechos sólidos no peligrosos y desechos sanitarios generados en el área de su jurisdicción bajo las modalidades de gestión, así como a los gestores ambientales o prestadores de servicios para el manejo de residuos y desechos. El Art. 4 del Título II de Gestión Integral de los Residuos y Desechos.- Componentes de la gestión integral.- Para la aplicación del presente Reglamento, la gestión integral de residuos y desechos generados por los establecimientos descritos en el ámbito, comprende: a. Gestión interna.- "Es aquella que se realiza dentro de cada establecimiento de salud, clínicas de estética con tratamientos invasivos y veterinarias, conforme a los procedimientos, lineamientos y especificaciones técnicas que la Autoridad Sanitaria Nacional dicte para el efecto a través de la normativa correspondiente, y que comprende las fases de: clasificación, acondicionamiento, recolección, almacenamiento, transporte, e inactivación en los casos que determine la Autoridad Sanitaria Nacional"; b. Gestión externa.- "Es aquella que comprende las fases de recolección, transporte, almacenamiento, eliminación o disposición final de los residuos o desechos, mismas que se realizan fuera de los establecimientos de salud, clínicas de estética con tratamientos invasivos y veterinarias generadoras de los mismos, las cuales se llevarán a cabo conforme los procedimientos, lineamientos y especificaciones técnicas que la Autoridad Ambiental Nacional dicte para el efecto, a través de la normativa correspondiente. Más aún, el Art. 7 del referido Reglamento hace responsable a los GADM de llevar a cabo la recolección, transporte, almacenamiento, eliminación y disposición final de los desechos comunes, residuos aprovechables y desechos sanitarios generados en el área de su jurisdicción; y, habiendo el GADM del cantón El Carmen ejecutado la recolección a través del gestor ambiental GADERE S.A., sin perjuicio de las acciones legales que correspondan a cada uno de ellos por el incumplimiento a la normativa vigente. Es decir, que el GADM a través de su departamento de higiene y salubridad debió observar que la clínica del actor debía cumplir con lo dispuesto en el Capítulo II, que trata del Almacenamiento de los Desechos Sanitarios Peligrosos, conceptuado en el Art. 8 y acápite 8.1 de la Ordenanza en acatamiento de la Normativa Ambiental y Normativa Técnica correspondiente, situación que al

parecer no ha acontecido. Todo en beneficio de la colectividad, en aplicación eficaz de la ordenanza, Ministerio de Salud Pública y Ministerio del Ambiente, en el Acuerdo Ministerial No. 323 publicado en el Registro Oficial No. 450 del 20 de marzo de 2019.- Acuerdo interministerial No. 0323-2019, que emitió el Reglamento de Desechos Generados en Establecimientos de Salud, a fin de precautelar la salud pública y el ambiente de esta manera medir el impacto con el fin de evitar la contaminación del medio ambiente que incida en provocar daños en la salud de los ciudadanos del cantón, por ser un foco de infección al mantenerse los desechos durante todo el mes, teniendo responsabilidad en cierta manera el GADM por no haber dado cumplimiento con lo dispuesto en la misma Ordenanza Municipal con respecto a la exigencia e inspección que debió realizar el departamento ambiental del municipio a la Clínica en relación con el cumplimiento del procesamiento interno de los desechos. Por otro lado, es de resaltar que la negación de la patente, no debería estar sujeto a la negación de la suscripción del contrato con el gestor ambiental, por existir los mecanismos adecuados dispuestos en los Arts. 18 y 32 de la Ordenanza. 7.6.- El derecho a la seguridad jurídica determinado en el Art. 82 de la Carta Magna se fundamenta, en el respeto a sus disposiciones y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, concluyendo, que existe seguridad jurídica cuando, el presupuesto establecido en la ley tiene plena vigencia en su aplicación. El nuevo Estado Constitucional de Derechos y Justicia reconoce el imperio de la Constitución sobre la Ley, pero esta última no ha perdido su vigencia, por cuanto, la seguridad jurídica también se ha protegido en forma de Derecho Constitucional, seguridad jurídica que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. En este sentido, el desconocimiento de norma no provoca excusa ni justifica su incumplimiento, siempre y cuando la norma haya sido emitida con los requisitos formales y de validez que establece la Constitución y/o la Ley según el caso que corresponda. Es necesario considerar, que las garantías jurisdiccionales no han sido instituidas para remediar todas las ilegalidades, sino únicamente cuando se produzca una violación de los derechos consagrados en la Ley fundamental de la nación, puesto que la función de la jueza o juez constitucional es la de proteger los derechos y garantías constitucionales y no la ilegalidad en la aplicación de las leyes ordinarias, reglamentos, decretos, disposiciones o resoluciones de la administración pública constantes en actos, hechos o contratos, consecuentemente, la acción de protección no sustituye los demás medios judiciales, pues si así fuere, la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de ecuatorianos y ecuatorianas, desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial. 7.7.- El Art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador establece que "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia..", calificativo que denota a la Constitución como determinadora del contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder, siendo los derechos de las personas, a la vez, límites del poder y vínculos, por lo que la Constitución de la República es de directa e inmediata aplicación, y los derechos y garantías en ella contenidos justifican el orden institucional (Ávila Santamaría Ramiro, Estado Constitucional de Derechos y Justicia, Neo Constitucionalismo y Sociedad Nro. 3, Ministerio de Justicia, Quito 2008, Pág. 22). Interpretación que ha sido recogida en la Sentencia Nro. 029-09-SEP-CC, para el periodo de transición, publicada en el Registro Oficial Nro. 97 de 29 diciembre del 2009, Pág., 60. El Art, 426 de la Carta Magna, consagra que "Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución…"; y, Art. 172 Ibidem: "Las juezas y jueces debemos administrar justicia con sujeción a la constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley". El

autor Luis Cueva Carrión en su obra Acción Constitucional Ordinaria de Protección, Pág. 213 señala, que si para la reclamación de los derechos existen acciones judiciales ordinarias, por estas vías se debe tramitar la acción correspondiente, lo que significa que la acción de protección procede ante la inexistencia de procedimientos en el proceso común; antes de interponer la acción de protección es necesario interrogarse acerca de si existe o no una vía dentro de la ley procesal común: si existe, es por este medio que se debe tramitar el reclamo del derecho respectivo. En este caso es de anotar que el haberse negado el actor a suscribir el contrato con el gestor ambiental, por no estar de acuerdo que la recolección de los desechos peligrosos de su clínica, sean recogidos una vez al mes, es decir cada treinta días, considerando que este accionar repercute directamente en la salud, medio ambiente y trabajo al no concedérsele la patente municipal, incurriéndose directamente en clara violación de los derechos constitucionales del actor. Al respecto es preciso resaltar que la actividad jurídica de los órganos del sector público tiene que estar sometida a la legalidad y responsabilidad de sus actos, en caso de ser estos atentatorios con los derechos de las personas particulares. En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia No. 0016-13-SEWP-CC del 16 de mayo del 2013, señalando que: "En efecto, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. El razonamiento que desarrolla la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que la acción de protección procede cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado". 7.8.- Es de acotar, que cuando un ciudadano no cuenta con otra opción que le permita demandar la afectación de un derecho, conforme lo estipula la norma constitucional establecida en el Art. 88 de la Norma Suprema, tiene que acudir a esta vía constitucional. Más, sin embargo, en el presente caso, la petición del accionante tiene asidero en esta vía constitucional, al comprobarse la violación de sus derechos constitucionales, con respecto a la recolección de los desechos peligrosos de su clínica denominada "HOSPITAL DE DÍA DR. CARLOS FALCONEZ MERA", cada treinta días. Al respecto, la autora Karla Andrade Quevedo, sostiene que: "La justicia constitucional no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarren vulneración de derechos constitucionales"; y, agrega que "Es de responsabilidad de instancia verificar que la controversia puesta a su conocimiento, se trate de una vulneración de un derecho constitucional". OCTAVO.- DECISION: En el presente caso y bajo la normativa antes aludida, se logra determinar categóricamente la existencia de vulneración de derechos de rango constitucional, y al haberse constatado la violación de derechos constitucionales según lo preceptúan los numerales 1, 3 y 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que en uso de las atribuciones constitucionales y legales, este Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, "ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", resuelve: Admitir el recurso de apelación interpuesto por el Dr. CARLOS RAFAEL FALCONES MERA, revoca la sentencia venida en grado, aceptando parcialmente la acción de protección interpuesta, se declara: 1.- La existencia de vulneración de derechos constitucionales a la salud, trabajo y medio ambiente, garantizados en los Arts. 14, 15, 66.27, 32 y 33 de la norma Constitucional, en concordancia con los numerales 5 y 8 del Art. 11 de la Constitución de la República del Ecuador y en consecuencia como medidas de reparación material se dispone: a) Dejar sin efecto la recolección de los desechos peligrosos una vez al mes, en cumplimiento a la Ordenanza Municipal y estado de

emergencia sanitaria generada por el COVID-19, debiendo el GADM del cantón El Carmen, asumir de forma inmediata la competencia de la recolección de los desechos peligrosos, hasta que se resuelva el inconveniente suscitado entre el actor (generadores) y gestor ambiental (GADERE), en cuanto al tiempo de la recolección de los desechos peligrosos; b) Que el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón El Carmen, en el término máximo de quince días, convoque a una sesión a través de los medios telemáticos dispuestos mediante Acuerdo Ministerial, suscrito por el Ministro del Trabajo, de fecha 12 de marzo del 2020, con la finalidad de mantener un conversatorio con los generadores de desechos peligrosos, gestor ambiental contratado, personeros del Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente, a efectos de resolver sobre la recolección de los desechos sanitarios peligrosos, en las fechas que se establezcan, considerando la cantidad y calidad de los desechos, con observancia a las normas de bioseguridad y control determinadas en la Ordenanza Municipal, y evitar de esta manera focos infecciosos que repercuten en la salud de los ciudadanos; y, provoquen impacto ambiental en dicho cantón, tomando en consideración la declaratoria de la pandemia mundial decretada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y estado de excepción emitido por el Presidente de la República del Ecuador, debido al estado de emergencia sanitaria generada por el COVID-19; c) Que el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón El Carmen, mientras se resuelva el acuerdo pertinente entre generadores en conjunto con el Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente, promuevan de manera inmediata una campaña de información y educación para el manejo de desechos y residuos, conforme lo dispone el Art. 98 de la Ley Orgánica de Salud. 2) Que el GADM del cantón El Carmen, amplíe el proceso de contratación con los gestores ambientales, sin monopolizar dichas contrataciones, considerándose previo a su contratación el servicio de calidad que debe brindar el gestor ambiental, en cuanto a la implementación de equipos de recolección, y el tiempo de recolección, acorde a la necesidad, urgencia y acuerdo existente entre los generadores de desechos y gestor, tomando como eje fundamental la salud de los ciudadanos del cantón, en resguardo del impacto ambiental, considerando que dicha recolección se la debe realizar en tiempo prudencial y no una vez al mes, más aún con la declaratoria de la pandemia por el COVID-19. 3) Se dispone el seguimiento de cumplimiento de la presente decisión a la Defensoría del Pueblo, acorde a lo dispuesto en el inciso segundo del Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. 4) Que el contenido de la presente sentencia se publique en un lugar visible de la página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón El Carmen por un lapso de 30 días. 5) Conforme a lo previsto en el Art. 25 numeral 1 de la LOGJCC, en el término de tres días posterior a su ejecutoria, remítase copia certificada de la presente sentencia, a la Corte Constitucional del Ecuador. Notifíquese y cúmplase.

f: GARCIA MERIZALDE CELIA ESPERANZA, JUEZ DE CORTE PROVINCIAL; BRAVO ZAMBRANO MAYRA ROXANA, JUEZA PROVINCIAL; DELGADO SANCHEZ PUBLIO ERASMO, JUEZ PROVINCIAL

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

VERA LOOR JENNY EVELIN CARMITA
SECRETARIA RELATORA