



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA**

**“LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA DEL ADULTO  
MAYOR EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**

**LESLIE POLETTE PILPE MARCILLO**

**DIRECTOR: DAVID CORDERO HEREDIA**

**QUITO, 2022**

**DEDICATORIA:**

*Este Proyecto de investigación se la dedico a mi madre, a quien le debo todo lo que soy.*

*A mi tía, motor indispensable en mi vida.*

*Y a mis hermanos por su apoyo incondicional.*

**AGRADECIMIENTOS:**

*A mi madre María Elena, la persona más fuerte que he conocido, quien me ha guiado hasta aquí.*

*A mi tía Laura, por ser mi segunda madre y apoyo incondicional en mi vida.*

*A mis hermanos Francia y Sebastián por ser mi inspiración y apoyo ilimitado.*

*A mi tutor, por inspirarme a desarrollar este tema de investigación, por su guía, recomendaciones, paciencia, comprensión y gran ayuda.*

*A mis amigos Saúl y Diego, quienes han aportado con consejos, esfuerzo y tiempo.*

*A Carolina, Josseth y Jorge, amigos que me han acompañado en los mejores y peores momentos de mi carrera universitaria, quienes me han impulsado a seguir a delante y culminar esta etapa.*

*A todos aquellos que me han acompañado a lo largo de esta etapa de mi vida, infinitas gracias.*

## RESUMEN

El derecho a la vivienda digna al ser un derecho fundamental, el cual va encaminado a la satisfacción de necesidades y requerimientos de las personas, ha sido reconocido internacionalmente y elevado a rango constitucional dentro de nuestro territorio, razón por la cual requiere de especial atención en el cumplimiento de las obligaciones positivas y negativas del Estado, el cual por medio de su ordenamiento jurídico, se encargará de determinar la cobertura de este derecho, así como también los distintos mecanismos para que la persona acceder a él y cumplir con sus obligaciones.

Los adultos mayores al encontrarse en un estado de vulnerabilidad son reconocidos por el Estado como grupo de atención prioritaria, lo que conlleva que no solo sean poseedores de todos aquellos derechos que le son otorgados por su condición, sino que además son beneficiados por políticas públicas encaminadas a equiparar condiciones para el pleno ejercicio de derechos, por lo que, las políticas públicas además de encontrarse debidamente regladas y establecidas de manera taxativa en el ordenamiento jurídico, deberán contar con mecanismo para ser materializadas.

En la presente investigación se aborda el derecho a la vivienda digna y adecuada, como un derecho exigible ante el Estado, por lo que se detallará los parámetros para ser denominada como tal, sus características fundamentales y la relación que tiene con otros derechos, así como también las políticas públicas implementadas por el Estado para satisfacción de este derecho y análisis de su eficacia.

Referente al adulto mayor, se analizará la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra y la importancia de contar con un lugar adecuado y digno para su desarrollo y pleno ejercicio de sus derechos, así como también las políticas públicas de las cual es beneficiario y si estas responden a la realidad de los sujetos.

**Palabras claves:** vivienda digna, adecuada, adulto mayor, políticas públicas, igualdad material, grupos de atención prioritaria.

## ABSTRACT

The right to decent housing, being a fundamental right, which is aimed at satisfying the needs and requirements of people, has been recognized internationally and elevated to constitutional status within our territory, which is why it requires special attention in the fulfillment of the positive and negative obligations of the State, which through its legal system, will be in charge of determining the coverage of this right, as well as the different mechanisms for the person to access it and fulfill their obligations.

Older adults, being in a state of vulnerability, are recognized by the State as a priority care group, which means that they are not only holders of all those rights that are granted to them by their condition, but are also benefited by public policies aimed at to equate conditions for the full exercise of rights, therefore, public policies, in addition to being duly regulated and established exhaustively in the legal system, must have a mechanism to be materialized.

In the present investigation, the right to decent and adequate housing is addressed, as an enforceable right before the State, for which the parameters to be named as such, its fundamental characteristics and the relationship it has with other rights will be detailed, as well as also the public policies implemented by the State to satisfy this right and analysis of its effectiveness.

Regarding the elderly, the situation of vulnerability in which they find themselves and the importance of having an adequate and dignified place for their development and full exercise of their rights will be analyzed, as well as the public policies of which they are beneficiaries and if these respond to the reality of the subjects.

**Keywords:** decent, adequate housing, elderly, public policies, material equality, priority attention groups.

**INDICE**

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I. Obligaciones del Estado .....	10
1.1. Generalidades .....	10
1.1.1. Derechos de las personas.....	11
1.1.2. Obligaciones positivas y negativas del Estado.....	13
1.2. Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ....	15
1.2.1. Obligación de adoptar medidas inmediatas.....	16
1.2.2. Obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos .....	17
1.2.3. Obligación de progresividad y no regresividad.....	18
1.2.4. Acción de Protección.....	20
1.3. Vida Digna.....	22
1.3.1. Definición de vida digna.....	22
1.3.2. La vida digna en Ecuador .....	24
1.4. Vivienda Digna.....	31
1.4.1. Definición de vivienda digna.....	32
1.4.2. Alcance de la vivienda digna.....	34
1.4.3. Vida digna en relación con el derecho a la vivienda digna y adecuada .....	38
1.5. Servicios Básicos.....	39
CAPÍTULO II. El adulto mayor .....	42
2.1. El Adulto Mayor en la Sociedad .....	42
2.1.1. Definición de adulto mayor .....	43
2.1.2. Vulnerabilidad del adulto mayor .....	45
2.1.3. Adulto mayor como grupo de atención prioritaria .....	48
2.1.4. Igualdad Material.....	50
2.2. Derechos del adulto mayor .....	56
2.2.1. Vida digna .....	56
2.2.2. La atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas .....	57
2.2.3. El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones .....	58
2.2.4. La jubilación universal .....	59
2.2.5. Vivienda digna.....	61
2.3. Derecho a la vivienda digna en relación con otros derechos.....	63
2.3.1. El derecho a la vivienda y su relación con el derecho a la vida .....	63
2.3.2. El derecho a la vivienda y su relación con el derecho al trabajo.....	64
2.3.3. El derecho a la vivienda y su relación con el derecho a la salud.....	65

2.3.4. El derecho a la vivienda y su relación con el derecho a la intimidad.....	65
2.3.5. El derecho a la vivienda y su relación al derecho a un ambiente sano.....	66
2.3.6. El derecho a la vivienda relacionado con el derecho a la propiedad.....	67
2.4. Políticas públicas a favor del adulto mayor.....	68
CAPÍTULO III. El derecho a la vivienda digna del adulto mayor en el Distrito Metropolitano de Quito .....	72
3.1. Instituciones competentes para garantizar el derecho a una vivienda digna en el Distrito Metropolitano de Quito .....	72
3.2. Normativa para el desarrollo del derecho a la vida digna dentro del DMQ.....	75
3.2.1. Código Orgánico de Organización Territorial autonomía y descentralización	75
3.2.2. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestion de Suelo. ....	77
3.2.3. Plan desarrollo territorial del distrito metropolitano de Quito Ordenanza Municipal 41.....	80
3.2.4. Reglamento para el acceso a subsidios e incentivos del programa de vivienda de interés social y público en el marco de la intervención emblemática.....	82
3.3. Reglamento para la calificación de proyecto de Vivienda de Interés Social.....	86
3.4. Políticas Públicas respecto a la vivienda digna aplicadas en el DMQ .....	91
3.5. Propuestas para el cumplimiento efectivo del derecho a la vivienda en el DMQ ...	92
3.5.1. Viviendas Tuteladas .....	92
3.5.2. Residencia Colectiva .....	93
CONCLUSIONES.....	95
RECOMENDACIONES .....	99
ANEXO 1 .....	108
ANEXO 2 .....	109

## INTRODUCCIÓN

Al ser el derecho a la vivienda digna un derecho fundamental encaminado a asegurar la vida digna de las personas por medio de la satisfacción de necesidades, es necesario que el Estado en cumplimiento de sus obligaciones, establezca en su ordenamiento jurídico los lineamientos y parámetros necesarios para que este sea catalogado como digno y adecuado, así como también establecer los medios para hacer exigible este derecho, toda vez que un derecho que no cuente con los medios necesarios para ser ejercido se entenderá como un derecho vulnerado.

En el desarrollo del presente trabajo se buscará determinar si este derecho es ejercido correctamente por los titulares del derecho, ya que, si bien el ordenamiento jurídico desarrolla de forma detallada los lineamientos y parámetros que debe poseer para ser categorizado como digno y adecuado, en la práctica se vuelve complicado de ejercerlo, pues si bien se tiene claro la cobertura del derecho, la forma de ejercerlo se torna compleja ya que las garantías destinadas a su satisfacción se encuentran dispersas en la normativa nacional, estableciendo requisitos complejos de cumplir para los titulares.

Al ser el adulto mayor el principal sujeto de investigación, en el desarrollo del proyecto me permitiré definir y exponer la situación de las personas de la tercera edad de forma general y dentro de nuestro contexto social, para de esta forma precisar su situación de vulnerabilidad y su condición como grupo de atención prioritaria, enlistando los beneficios que le son otorgados dentro de nuestro territorio para su integral desarrollo, a la vez que precisare la interrelación que poseen este derecho con otros de rango constitucional.

El principal problema a abordar dentro de la investigación será la intervención de las instituciones constituidas por el Estado, las cuales son las encargadas de velar por el pleno cumplimiento del derecho a la vivienda digna del adulto mayor en el sector

Metropolitano de Quito, para esto expondré las principales obligaciones adquiridas por el Estado respecto de promover y elaborar planes de desarrollo social en beneficio del adulto mayor, para que se solvante la necesidad de vivienda, más aún al referirse a grupos de tercera edad, donde el derecho a la vivienda es básico para que el adulto mayor logre desarrollarse en un ambiente digno.

Los métodos de investigación que se utilizarán en la presente disertación será en primer lugar el método analítico, este método será central dentro del desarrollo del proyecto ya que pretende desglosar los distintos elementos que debe poseer una vivienda para ser considerada como digna y adecuada, por lo tanto, se hará una observación de lo dictado por la doctrina frente a la realidad aplicada, así mismo se hará uso del método exegético debido a la naturaleza del proyecto, este método nos permitirá la interpretación de lo normativo dictados por los diferentes órganos para de esta manera llegar a la esencia del derecho que se pretende desarrollar, finalmente por medio del método sintético desarrollar las conclusiones del proyecto, debido a que se relizará un resumen sintético de los temas desarrollados en el proyecto.

La temática a tratar se engloba en el sexto dominio académico “Política y derecho, para la participación social y el establecimiento de relaciones justas”, debido a que analizare la relación entre los organismos del Estado y los ciudadanos, en específico con el adulto mayor. De igual manera utilizare la línea de investigación de “Inequidades, exclusiones, desigualdades y derechos humanos”, a razón de que mi investigación versara en la posible vulneración del derecho a la vivienda del adulto mayor.

Finalmente, para el desarrollo del proyecto, este se dividirá en tres capítulos, dentro del primero detallare las definiciones básicas respecto a los derechos de las personas y vida digna, así como las obligaciones que posee el Estado, estableciendo la razón de los derechos, su objetivo y tanto cobertura como parámetros del derecho en

análisis. El segundo capítulo se centrará en el sujeto de estudio, por lo se definirá al adulto mayor, y se establecerá los beneficios otorgados por la ley al ser considerado como grupo de atención prioritaria, resaltando importancia de la interrelación que deben tener los derechos para asegurar su vida digna de las personas de la tercera edad, mientras que en el capítulo final se detallará y expondrá las políticas aplicables y los encargados de su aplicación dentro del DMQ para garantizar el efectivo cumplimiento de este derecho, finalmente se expondrá las alternativas que se podrían aplicar dentro de nuestro territorio con el objeto de garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la vivienda digna para el adulto mayor.

## **CAPÍTULO I. Obligaciones del Estado**

### **1.1. Generalidades**

El derecho a la vivienda digna se encuentra reconocido en la Constitución de la República del Ecuador, en los siguientes términos:

“El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios (CRE, 2008, art. 66).”

Para el cumplimiento de este derecho es necesario que tanto el Estado, incluyendo todos sus niveles de gobierno, garanticen de manera efectiva los derechos que componen conforma la vida digna. El acceso a la vivienda digna y adecuada es uno de los más importantes para su pleno ejercicio, esto a razón de que el lugar en donde se desarrolla la persona influirá directamente en su nivel de vida, salud, trabajo, etc. En este primer capítulo se definirán las nociones básicas dentro del problema de investigación, las cuales permitirán tener una comprensión completa de lo que se requiere para el efectivo cumplimiento del derecho a la vivienda digna.

### 1.1.1. Derechos de las personas

Al establecerse que: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades” (CRE, 2008, art. 11.2), resulta indispensable definir y determinar de forma clara lo que se entiende por el titular de los derechos consagrados en la norma suprema, siendo así, se establecerá la definición de persona y los derechos de los cuales es titular por su naturaleza.

Para Carlos, F. (1962) la persona es considerada como un sujeto de derecho, al cual el ordenamiento jurídico, en reconocimiento de su naturaleza y condición, le atribuye situaciones jurídicas subjetivas, entendidas como un conjunto de derechos y obligaciones para su desarrollo en sociedad. Por lo que, se entenderá por persona a todo individuo sujeto de derechos, que por su calidad es titular de todos los beneficios reconocidos tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

Por otro lado, Rivadeneira, Salgado, Benavides, Cedeño y Vargas (2000) consideran que:

“[...] toda persona, por el solo hecho de ser parte de la especie humana, tiene derechos, siendo la fuente de todos los derechos la dignidad humana. Los derechos humanos surgen como una posibilidad de defensa de los derechos de las personas más débiles frente a los abusos de los más poderosos y como un medio para lograr una convivencia más justa (p,19).”

Es decir, los autores no consideran indispensable el reconcomiendo formal de la persona, pues únicamente con ser parte de la especie humana será titular y beneficiario de todos aquellos derechos encaminados a conseguir una convivencia justa que asegure el desarrollo de la persona de forma plena, digna y en igualdad de condiciones.

En este sentido los autores concuerdan en que:

“los derechos son principios de carácter jurídico y moral que protegen la integridad física y psicológica de toda persona, favorecen el desarrollo social de todos los seres humanos, por lo que, por una parte mantienen el poder político dentro de los límites justos y por otra parte, obliga a dicho poder a la realización de fines materiales que contribuyan a una reforma social y económicamente justa, en términos de justicia social, de las condiciones de convivencia (Rivadeneira et al, 2000, p, 24).”

Por lo que se entenderá como derechos de las personas al conjunto de principios y lineamiento encaminados a conseguir el desarrollo personal, físico, económico y social de las personas, objetivo que se alcanzará por medio de la limitación del abuso de terceros y mediante la aplicación de mecanismos materiales que impulsen y mejoren las condiciones de vida de la persona.

Los derechos de las personas fueron reconocidos en primera instancia dentro de la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en 1948, en la cual se da un primer reconocimiento internacional de derechos y libertades básicas a las cuales todas las personas deben tener acceso por su calidad de seres humano, es decir, deben ser aplicadas sin restricciones y en igual medida a todas las personas “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (DUDH, 1948, art. 2).

Según la Organización Mundial de las Naciones Unidas (ONU, 1996) los derechos de las personas son características inherentes las cuales se otorgan indistintamente de la nacionalidad, sexo, origen, color o religión de la persona, poseyendo la caracterización de ser interdependientes e indivisibles.

Al ser reconocidos de manera internacional los derechos de los cuales las personas son titulares, es necesario que para su correcto ejercicio ante el Estado se de la implementación de medidas o normativa encaminada a la satisfacción del derecho reconocido. Su exigibilidad que el tratado del que se pretenda hacer uso este suscrito por el Estado ante el instrumento internacional en el que fueron reconocidos, ya que:

“Al suscribir un instrumento internacional de Derechos Humanos el Estado se asume una obligación frente a los individuos bajo su jurisdicción, obligación que solo puede ser cumplida en la medida que es exigible, lo que supone per se su incorporación al ordenamiento jurídico interno (Rivadeneira, Salgado, Benavides, Cedeño y Vargas, 2000, p. 28).”

Burneo, J. (2009) menciona que los derechos de las personas son “valores intrínsecos de la persona, no meras declaraciones o creaciones arbitrarias, sujetas al vaivén del poder, que se puedan incorporar en las leyes fundamentales, derogarlas y omitirlas” (p.65), por lo que sería necesario el reconocimiento de un derecho en la normativa, ya que se tratan de derechos naturales a los cuales las personas podrán acceder y exigir por su valor intrínseco.

Al precisar que la persona es un sujeto de derechos y obligaciones, entendiendo por derechos a las facultades y libertades fundamentales a las cuales tienen acceso todas las personas por el hecho de existir, se entenderá que los derechos buscan generar condiciones indispensables para que los seres humanos vivan en un entorno donde se puedan desarrollar libre, indiscriminada y dignamente. Por lo que los derechos de las personas para lograr su pleno desarrollo deberán englobar tanto derechos como obligaciones. Estos derechos poseen las características de universales, indivisibles e interdependientes.

### **1.1.2. Obligaciones positivas y negativas del Estado**

Al establecerse en el artículo 26 de la CADH y en el artículo 2.1 del PIDESC, la plena efectividad de los DESC por medio de la progresividad de los derechos, es que los Estados adquieren la obligación de implementar medidas para garantizar el avance de los derechos, teniendo presente que esta obligación abarca tanto la implementación de medidas legislativas y administrativas, como la obligación de no obstaculizar las medidas ya implementadas.

Siendo así, para el autor Mejía (2013) el Estado posee una doble obligación respecto del goce de los DESC, la primera orientada a la obligación de mejorar gradualmente los derechos por medio de la implementación de medidas que aseguren su

progresividad, mientras que la segunda contiene la obligación de abstenerse de realizar acciones regresivas que reduzcan niveles de protección de los derechos vigentes. En palabras del autor, la primera implicaría una obligación positiva de dar o hacer, mientras que la segunda conllevará una obligación negativa de no interferir o frenar el avance de los derechos.

En términos de la Corte la obligación positiva de los Estados implicará:

“Una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos (Corte CIDH, Caso Acevedo Buendía y otros vs Perú, 2021, párr. 102).”

En este sentido, para que el Estado este en cumplimiento de sus obligaciones positivas, deberá establecer de forma clara las medidas que tomara respecto del avance de los derechos, ya sea mediante la implementación recursos administrativos o por medio de la asignación de recursos económicos destinados a la mejora de los derechos, siempre y cuando dichas medidas sean medibles en su cumplimiento y satisfacción.

Por otro lado, las obligaciones negativas del Estado implican el abstenerse de actuar o realizar una serie de acciones que imposibiliten el goce de los derechos en cuestión, teniendo presente que la obligación no se agota con el hecho de no hacer determinada acción, sino que conllevar también la prohibición de no afectar las medidas ya implementadas.

En virtud de lo expuesto, se determina que, para la satisfacción de las obligaciones positivas, se deberá establecer de forma clara las acciones a tomar por parte del Estado, mientras que las obligaciones negativas será la obligación de no interferencia en el ejercicio del derecho; al ser el derecho a la vivienda el tema de investigación, para

el cumplimiento de las obligaciones positivas se deberá establecer de forma clara la cobertura de este derecho y las acciones y medidas que el Estado implementará para su goce gradual, así como la obligación de supervisar el cumplimiento de lo implementado, mientras que su obligación negativa respecto de este derecho será la de no menoscabar las medias ya implementadas, así como no imposibilitar el acceso a beneficios otorgados.

## **1.2. Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

El derecho a la vivienda al ser parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>1</sup>, reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumento suscrito por el Ecuador en el año de 2009, es un derecho que involucra un amplio grado de participación en las obligaciones del Estado, ya que, al ser reconocido dentro de nuestra constitución, necesariamente requiere condicionar el ejercicio de sus acciones a su cumplimiento y satisfacción, toda vez que su violación acarreará tanto responsabilidad internacional, como violación a su Constitución.

El hecho de que un derecho reconocido internacionalmente sea acogido por los estados, implica que la normativa interna establezca los medios para satisfacer el derecho en cuestión, siendo así Abramovich y Courtis (2004) en su libro de los Derechos Sociales como derechos exigibles, establecen que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas inmediatas, garantizar niveles esenciales de los derechos.

Siendo así, para la consecución del objetivo los Estados deberán asegurar las condiciones necesarias, tanto de sus recursos económicos como materiales, para el avance gradual de los DESC, implicando con ello cierta gradualidad y no regresividad en la satisfacción de derechos.

---

<sup>1</sup> Derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, los cuales hablan de cuestiones básicas como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura.

### **1.2.1. Obligación de adoptar medidas inmediatas**

La obligación de adoptar medidas inmediatas establecida en el artículo 2 del PIDESC y detalladas en la Observación General No. 3, punto 2, impone a los Estados la obligación de implementar, en un plazo razonablemente breve, actos concretos, deliberados y orientados a la satisfacción total de la obligación, estando obligados a justificarse en caso de que no se haya avanzado en la satisfacción del derecho o cuando no logro remover obstáculos para la realización del derecho.

Si bien dentro de esta obligación el Estado tiene plena libertad de decidir las medidas que implementara, la Observación General No. 3 establece la obligación de adecuar el marco legal, el relevamiento de información vigilancia efectiva con formulación de planes y finalmente la provisión de recursos efectivos. La primera medida, en concordancia con la obligación de tomar acciones inmediatas, establece la derogación de todas aquellas normas que se encuentran en contradicción con sus obligaciones, por ejemplo, la obligación de adoptar leyes que impidan los desalojos forzosos y derogar todas aquellas normas que lo permitan.

La segunda medida referente al relevamiento de información vigilancia efectiva y formulación de plan determina que los Estados deben supervisar e grado de efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, estableciendo la obligación de formular planes de acción para avanzar en el grado de efectividad de los derechos, respecto de derecho a la vivienda adecuada se reconoce la obligación del Estado de implementar una vigilancia eficaz respecto de la vivienda en su jurisdicción, así como formular planes para el progresivo avance del derecho.

Finalmente, la provisión de recursos efectivos implica que todo derecho reconocido en el pacto y ratificado por los Estados, no podrá ejercerse plenamente sin la intervención del Poder Judicial, esto según lo dispuesto en la Observación General No.

9, toda vez que los derechos reconocidos deben contar con recursos judiciales idóneos para reparar las violaciones efectuadas contra ellos. Respecto del derecho a la vivienda el Comité establece que los Estados deben adoptar medidas para conferir seguridad legal de tenencia.

Al ser materia de investigación el derecho a la vivienda, es necesario mencionar que dentro del artículo 375 de la Constitución del Ecuador, se establece que el Estado estará en la obligación de:

- “1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.
2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.
3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.
4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.
5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.
6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.
7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos [...] (CRE, 2008, art. 375).”

Es decir, el Estado se encuentra en la obligación de implementar medidas para el desarrollo y regulación del derecho a la vivienda; por la naturaleza de las obligaciones establecidas, se entenderá que las mismas deberán estar plasmadas en el plan nacional de desarrollo, sin embargo, como se estableció en líneas anteriores, este no cumple con la correcta implementación de medidas para el avance progresivo del derecho, toda vez que no determina de manera clara las medidas a implementar para cumplir con lo establecido en el art. 375 de la norma suprema.

### **1.2.2. Obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos**

Esta obligación se encuentra contenida en el artículo 2.1 del Pacto, la cual al establecer que los Estados deben asegurar la implementación de medidas apropiadas y recursos efectivos para el avance progresivo de los derechos, se podría determinar que la

misma posee dos aristas, la primera que implicaría las obligaciones de adoptar medidas, mientras que la segunda conlleva el compromiso de conservar la situación actual sin tener retroceso en ella.

Al tener como finalidad la de conseguir la efectividad plena de los derechos, esta obligación implicaría el cumplimiento conjunto de obligaciones negativas y positivas por parte de los gobiernos, entendiendo a la primera como la encargada de asegurar la abstención del Estado ante el desarrollo de ciertas actividades que impidan el ejercicio de los derechos, mientras que la segunda conllevaría la obligación de realizar actividades para proveer servicios u ofrecer determinada prestación.

Respecto de las obligaciones positivas, Abramovich y Courtis (2002) aclaran que estas no siempre implican la transferencia de fondos para la satisfacción de ciertos beneficios, sino que estas obligaciones se satisfacen con la elaboración de normas que resalten la importancia a una situación determinada, o a su vez establecer organizaciones encargadas de ejecutar actividades para el desarrollo de los derechos.

Al establecerse que el Estado se encuentra en la obligación de garantizar derechos efectivos, es que es necesario resaltar que, para la consecución de su objetivo se debe garantizar no solo la implementación de medidas, sino también la conservación de las medidas ya implementadas, esto a razón de que si bien es de suma importancia el promover el derecho por medio de la implementación de recursos o creación de instituciones encargadas de su ejecución, es así mismo necesario el respetar los avances ya realizados respecto de determinado derecho, logrando cumplir con esta obligación al no impedir o intervenir en su ejercicio.

### **1.2.3. Obligación de progresividad y no regresividad**

La obligación de progresividad detallada en la Observación general No. 3, implica la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los DESC,

quedando totalmente prohibido la implementación de normas que empeoren la situación actual de los derechos.

Respecto de esta obligación, la Corte Constitucional menciona que:

“[...] el principio de progresividad contiene una doble dimensión: la primera relacionada con el avance gradual de la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados con la utilización de herramientas técnicas que generen las mejores condiciones para su ejercicio y goce, y la segunda que se cristaliza a través del principio de no regresividad - prohibición de regresividad que no permite la disminución de los derechos, es decir, impide que tenga lugar una reducción en lo que respecta a la protección ya obtenida o reconocida (CCE-EP 017-17-SEP-CC, 2017).”

Al establecerse el avance gradual de derechos como una forma de satisfacción plena y universal es que es obligatoria la participación de Estado para su cumplimiento, tanto en el aspecto de progresividad como en el de no regresividad, por lo que, se determina que el Estado es el encargado de precautelar la implementación de medidas que aseguren que el derecho cumpla con los parámetros necesarios para su efectivo cumplimiento.

Respecto de este principio López y García (2009) señalan que el concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento a la plena efectividad de los Derechos Economicos Sociales y Culturales, por lo que se requiere de un dispositivo con la flexibilidad necesaria para que refleje las realidades y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de estos derechos.

Cabe mencionar que en caso de que el Estado haya implementado medidas regresivas, estas únicamente se podrán justificar si el Estado lograra demostrar que ha considerado cuidadosamente las medidas alternativas y que existen razones de peso para preferir la tomada, es decir, deberá establecer que la legislación propuesta implicaría un avance en la totalidad de los derechos establecidos en el Pacto y que a pesar de haber empleado todos los recursos de los cuales dispone, aun así requiere recurrir a la norma

regresiva para proteger los demás derechos, debiendo comprobar que otros derechos del Pacto se vieron favorecidos con la medida implementada.

De todo lo dicho se puede destacar que, para el cumplimiento efectivo de los DESC, se requiere necesariamente del estricto cumplimiento de obligaciones adquiridas por los Estados al suscribir el PIDESC, toda vez que, al obligarse a la implementación de medidas inmediatas medibles en su desarrollo, garantiza tanto el cumplimiento, eficacia y exigibilidad del derecho ante la entidad encargada de su ejecución, logrando así un derecho pleno y de fácil acceso; así mismo cabe resaltar que, si bien es de gran importancia la implementación de medidas y control en la satisfacción del derecho, la obligación de no regresividad cumple una función fundamental para la progresividad en los derechos, a razón de que por medio de esta prohibición se podrá frenar acciones arbitrarias que puedan lesionar o impedir el pleno desarrollo de derecho.

#### **1.2.4. Acción de Protección**

Una de las características principales que hace exigible un derecho es el contar con mecanismos judiciales adecuados para su tutela, los cuales deberán estar dirigidos a obtener del Estado la realización de la conducta debida para reparar la violación del derecho, ya que por medio de una sentencia ejecutable se evidencia la efectividad del derecho.

Al respecto la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 25 sobre la Protección Judicial, señala:

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”

Entendiendo que:

“Para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido, en los términos del artículo 25 de la Convención (Corte IDH, Caso Paniagua Morales y otros, 1998, párr. 164).”

Por lo que, para que un recurso sea efectivo deberá contar con mecanismos jurídicos idóneos, específicos y aplicados a la correcta reparación del daño causado; siendo así dentro de nuestro territorio se encuentra establecido en el artículo 88 de la Constitución la acción de protección, misma que tiene como objetivo:

“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, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación (CRE, 2008, art. 88).”

El artículo 86 numeral dos de la Constitución establece que, la acción de protección se podrá presentar ante cualquier juez de primer nivel del lugar en donde se produjo la acción u omisión que causo afectación a uno de los derechos constitucionales, pudiendo ser presentada por cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo, nacionalidad, colectivo, o a su vez por el Defensor del Pueblo.

Por su naturaleza, se entendera que la finalidad de la acción de protección es la de:

- a) “La protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- b) La declaración de la violación de uno o varios derechos.
- c) La reparación integral de los daños causados por la violación de uno o varios derechos (Rodrigo, s.f, pag. 6).”

Siendo así, el objetivo de la acción de protección es la de declarar la vulneración del derecho alegado, con la finalidad de que por medio de una sentencia se ordene la protección inmediata del derecho vulnerado y la reparación integral del mismo, entendiéndose que la reparación integral ira encaminada a restablecer la situación del

derecho al estado anterior a su violación, en atención a lo determinado en el título 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece:

“En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud.”

Cabe mencionar que, para determinar la vulneración del derecho, se deberá establecer las obligaciones positivas y negativas infringidas por parte del Estado, toda vez que dependiendo de ellas se ordenará la medida encaminada a la reparación de derecho.

Por lo expuesto, se establece que la acción de protección es el medio idóneo por el cual las personas que se encuentran en situación de vulneración de uno de sus derechos, tanto por acciones como por omisiones de instituciones del Estado o sus delegados, podrán acudir ante un órgano competente y obtener del Estado el reconocimiento de incumplimiento ya sea de obligaciones positivas o negativas, con el fin de obtener la reparación del daño causado y conseguir el efectivo ejercicio de su derecho.

### **1.3. Vida Digna**

#### **1.3.1. Definición de vida digna**

Para entrar en el tema de vida digna, es importante hacer una breve mención a la dignidad humana, siendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el preámbulo para el reconocimiento de la dignidad de la persona, instrumentos que resaltan a la dignidad como un valor inherente al ser humano, y como la base fundamental de los derechos de la persona.

Para Donelly, J. (1994) la dignidad humana es aquella que “implica la

satisfacción de una serie de necesidades o exigencias mínimas para la vida de un individuo de la especie humana” (p.34), entendiendo a estas exigencias mínimas como imprescindibles para que la persona alcance la vida digna.

En la normativa internacional dentro del artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos se encuentra consagrado el derecho a la vida, si bien este artículo no hace mención de la cobertura que implica este derecho, la Corte Interamericana provee una concepción de las condiciones que abarca este derecho, al respecto, dentro del Caso Villagrán Morales y Otros vs Guatemala se establece que:

“El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él (Villagrán Morales y otros vs Guatemala, Serie C No. 77, 1999, párr.144).”

Debido a que la aplicación del artículo 4 de la CADH implica únicamente el derecho a no ser privado de la vida, violentando con ello derechos como: el derecho a la salud, a la integridad física, agua potable, vivienda, etc., la definición dada por la Corte respecto del derecho a la vida digna se hace indispensable al momento de interpretar este derecho. La Corte en el Caso Niños de la Calle reconoce la importancia de que el derecho a la vida sea interpretado en atención a la satisfacción de las necesidades, siendo fundamental la implementación de medidas encaminadas a su satisfacción, así como también la obligación de los Estados de implementar acciones necesarias para respetar y proteger este derecho.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Sevellón García y otros vs. Honduras, desarrolla una definición de derecho a la vida, si bien el carácter de

su definición es prestacional, esta manifiesta la esencia fundamental del derecho, estableciendo que:

“El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él (Sevellón García y otros vs, Honduras, Serie C No. 152, 2006, párr.144).”

Es decir, para que se de el efectivo cumplimiento del derecho a la vida digna, este no puede ser interpretado literalmente ni ir separado de aquellos derechos que buscan el mismo fin, como son: el acceso a la salud, a un ambiente sano, etc., por lo que es necesario el cumplimiento de un conjunto derechos para garantizar el pleno desarrollo de la persona en un ambiente donde su dignidad humana no sea transgredida y así se de el cumplimiento efectivo del derecho a la vida digna

Tomando en cuenta las definiciones previamente señaladas se puede llegar a la conclusión que el derecho a la vida digna debe ser interpretado y aplicado de forma conjunta con otros derechos orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de la persona para que de esta forma el titular de este derecho pueda desenvolverse plenamente, alcanzando su desarrollo integral y digno.

### **1.3.2. La vida digna en Ecuador**

Para asegurar la vigencia de los Derechos Humanos, las libertades fundamentales de las personas y la seguridad social dentro del territorio ecuatoriano el artículo 3 numeral 1 de la Constitución del Ecuador, establece como deber primordial del Estado el de “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” (CRE, 2008, art.3), derechos que en su conjunto conllevarían que la persona titular de estos derechos goce de una vida digna.

En la legislación ecuatoriana, la Corte Constitucional en el año 2015 expresó mediante sentencia la definición de vida digna, estableciendo que:

“La vida digna constituye un complejo de elementos necesarios para la subsistencia del ser humano; imperativos para lograr una existencia decorosa. Adicionalmente, hace plausible el principio de interdependencia de los derechos constitucionales al postular que los derechos del buen vivir son presupuestos para el libre ejercicio de la vida, derecho tradicionalmente considerado como el prototipo del derecho de libertad por excelencia (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 006-15-SCN-CC, Caso 0005-13-CN, 2015, párr. 3).”

La Corte resalta la necesidad de aplicación del principio de interdependencia y correlación que debe existir entre los derechos constitucionales para el efectivo cumplimiento del derecho a la vida digna, ya que para afirmar que una persona goza de forma efectiva de este derecho deberá contar con el respeto, garantía y goce de derechos como el derecho a la salud, a la alimentación, a una vivienda digna, etc.

La aplicación del principio de interdependencia de derechos se encuentra plasmada en el artículo 66 numeral 2 de la norma suprema, el cual establece “el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios” (CRE, 2008, art 66); es decir, se aclara que el derecho a la vida digna incluya una serie de derechos encaminados a la plena satisfacción del desarrollo de la persona.

Para que el Estado dé efectivo cumplimiento a los derechos otorgados es necesaria la intervención de entidades, instrumentos y herramientas de planificación y gestión que permitan la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales,

para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno (CRE, 2008, art. 279). Para su materialización se configura cada cuatro años el plan nacional de desarrollo, el cual se define como:

“El instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores (CRE, 2008, art. 280).”

Las normas dentro del territorio ecuatoriano están destinadas asegurar a todas las personas, sin discriminación alguna, el acceso a la vida digna, por lo que en reconcomiendo de la interrelación que poseen los derechos consagrados en la Constitución, estos serán garantizados y ejercidos de forma conjunta. Estas normas deberán estar en concordancia con instrumentos internacionales y aplicadas dentro del territorio, siendo el Plan Nacional del Desarrollo, el medio por el cual se implementará medidas y acciones destinadas asegurar el pleno goce del derecho a la vida digna.

Para potenciar las capacidades de los territorios, gestionar las intervenciones de los objetivos nacionales y precisar los lineamientos concretos para la acción pública desconcentrada y descentralizada, es necesario la incorporación de la Estrategia Territorial Nacional al Plan Nacional de Desarrollo, para que de esta forma exista coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y se de la implementación de mecanismos efectivos, participativos, de evaluación y rendición de cuentas, en reconocimiento a la naturaleza del Estado ecuatoriano.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 en el contexto de promoción de derechos, dentro de su primera directriz referente al soporte territorial establece que “la identificación y administración efectiva de las necesidades básicas deben ser atendidas. De esta manera se busca proporcionar el entorno adecuado para el desarrollo

integral de las personas” (p. 21), esto siguiendo la línea del anterior El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 dentro del cual se reconoció “la importancia de promover el desarrollo integral de los individuos durante todo el ciclo de vida, de implementar el enfoque basado en el ejercicio y garantía de derechos y consolidar el Régimen del Buen Vivir” (p. 36).

Al continuar con la misma línea del plan anterior se puede resaltar la importancia de promover el desarrollo integral de las personas durante toda su vida, para lo cual es de vital importancia centrar principalmente la atención en el ejercicio y garantía de los derechos plasmados en la constitución, para de esta manera lograr la consolidación del régimen del buen vivir y garantizar una vida digna para todas las personas.

Los objetivos que busca conseguir actual Plan Nacional de Desarrollo (2021) a través de la Estrategia Territorial Nacional se encuentran divididos en tres principales directrices: el soporte territorial, gestión del territorio para la transición ecológica y articulación del territorio para el aprovechamiento de las potencialidades locales.

La directriz de Soporte Territorial pretende que, por medio de la identificación y administración efectiva de las necesidades básicas, proporcionar un entorno adecuado en donde las personas puedan desarrollarse de manera integral e igualitaria por medio del acceso universal e interconectado a servicios. La planificación del territorio deberá realizarse por medio del uso y gestión de suelo, en aplicación a las capacidades de cada municipio territorial las cuales irán encaminadas a mejorar la distribución de servicios básicos y calidad de vida de las personas.

La gestión de territorio para la transición ecológica pretende la preservación del medio ambiente y el manejo sostenible del patrimonio natural, busca alcanzar la

eficiencia socioeconómica con un manejo sostenible de los recursos naturales que posee el estado, para con ello conseguir el progreso de derechos salvaguardando el patrimonio natural por medio de acciones encargadas de mitigar los daños provocados al ambiente.

Finalmente, la directriz de articulación territorial para el aprovechamiento de las potencialidades locales pretende fortalecer las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en busca de la construcción de políticas y estrategias que potencialicen el efectivo ejercicio de las competencias atribuidas, para que en su ejercicio se atiendan las necesidades de la población de manera efectiva y oportuna.

Toda vez que la primera directriz posee lineamientos encaminados en alcanzar un entorno adecuado en el cual las personas se puedan desarrollar de manera integral por medio al acceso de bienes y servicios que potencialicen un habitat saludable en igualdad de condiciones que aporten a la reducción de la pobreza, mejoren la calidad de vida y fortalezcan las actividades productivas, se procederá a desarrollarlo más a profundidad.

La directriz de soporte territorial para la garantía de derechos, hace especial énfasis en que “el acceso universal e interconectado a servicios es indispensable para una vida digna” (Plan Nacional, 2021, p.21), para cual se deberá crear agendas y estrategias encaminadas a mejorar el acceso y cobertura a bienes y servicios. Dentro de esta primera directriz se destaca la importancia de la planificación del territorio, la cual se logrará por medio del trabajo en conjunto del ejecutivo central y los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En virtud del enfoque de esta directriz se han establecido tres lineamientos encaminados al cumplimiento de sus objetivos:

- a. “Acceso equitativo a servicios y reducción de brechas territoriales
- b. Fortalecimiento de la gestión y uso sostenible del suelo para la mejora del habitat y las condiciones de vida.
- c. Atención integral a la población, priorizando la primera infancia (Plan Nacional de Desarrollo, 2021, p.22).”

Para el acceso equitativo a servicios y reducción de brechas territoriales se estableció que se deberá:

1. “Garantizar la atención integral de salud con énfasis en el sector rural.
2. Promover una alimentación sana y nutritiva, potenciando la producción local, con un enfoque de seguridad alimentaria.
3. Generar y fortalecer sistemas de información local que permitan robustecer la producción de estadística oficial, para mejorar la toma de decisiones tanto a nivel del territorio como aquella a nivel país.
4. Fortalecer la conectividad y el acceso a las TIC como una vía para mejorar el acceso a otros servicios.
5. Desarrollar infraestructura básica que facilite el acceso a prestaciones públicas necesarios para promover emprendimientos generadores de empleos locales.
6. Crear programas de formación técnica y tecnológica pertinentes al territorio, con un enfoque de igualdad de oportunidades.
7. Crear redes de empleo, priorizando el acceso a grupos excluidos y vulnerables, con enfoque de plurinacionalidad e interculturalidad.
8. Ampliar la cobertura de servicios para atender a las localidades rurales, especialmente aquellas ubicadas en sitios alejados y con baja conectividad a los centros urbanos.
9. Fortalecer los sistemas de agua potable y saneamiento como elementos fundamentales para garantizar la salud de la población (Plan Nacional de Desarrollo, 2021, p.22).”

Por lo que, para cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes, esta directriz resalta la necesidad de implementar vías que faciliten el acceso igualitario a herramientas que les permitan desarrollarse y potencializar sus habilidades para lograr su desarrollo en igual de condiciones.

Para el fortalecimiento de la gestión y uso sostenible del suelo para la mejora del hábitat y las condiciones de vida se determinó que es indispensable:

1. “Promover programas de vivienda, especialmente aquellas de interés social, que incluyan mecanismos de gestión integral del hábitat.
2. Contar con catastros urbano y rural actualizados, como mecanismo de ordenamiento y planificación del territorio, que generen seguridad jurídica en tenencia y transferencia de la propiedad del suelo.
3. Incrementar la dotación, cobertura y acceso a equipamiento urbano estratégico de soporte a la salud, educación, medios de producción, recreación y seguridad, para reducir la heterogeneidad de los territorios y la exclusión social.
4. Considerar la densidad poblacional y las condiciones territoriales en el diseño e implementación de las prestaciones públicas, para su sostenibilidad en el tiempo, manteniendo estándares de calidad.
5. Fortalecer la conectividad de los centros de población, con los puertos, aeropuertos, centros logísticos y de intercambio modal, que amplíe las condiciones a zonas homogéneas de accesibilidad territorial en localidades con altos niveles de marginación y dispersión, con enfoque de plurinacionalidad e interculturalidad.

6. Garantizar que en el proceso de clasificación y subclasificación del suelo se incorpore de manera transversal la gestión de riesgos, así como variables de conservación ambiental (Plan Nacional de Desarrollo, 2021, p.23).”

Dentro de este objetivo se resalta la necesidad de implementar mecanismos que promuevan y garanticen el acceso a un lugar seguro en donde desarrollarse, el cual deberá contar con las herramientas necesarias que garanticen el desarrollo seguro y pleno de la persona.

Finalmente, para el lograr la atención integral a la población en priorización a la primera infancia se plantea que se deberá:

1. “Promover servicios de atención integral a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de igualdad.
2. Crear programas que promuevan el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos.
3. Promover programas de protección social no contributiva en las provincias con mayor incidencia de pobreza y desnutrición.
4. Crear programas de cuidado de los hijos para las madres que buscan un trabajo y para aquellas que ya tienen un trabajo remunerado.
5. Generar intervenciones hacia la primera infancia, como primer eslabón en la consecución de mejores oportunidades de progreso de la población (Plan Nacional de Desarrollo, 2021, p.23).”

Dentro de este lineamiento se resalta la importancia de la implementación de programas que promuevan la atención integral e igualitaria de las personas, esto en busca de la equiparación del acceso a recursos y derechos que promuevan su desarrollo.

Respecto de las personas pertenecientes al grupo de atención prioritaria pertinente al tema de investigación, la primera directriz no menciona al adulto mayor en específico, sin embargo resalta la importancia que se debe tener frente a los grupos de atención prioritaria, los cuales deberán contar con las herramientas necesarias que les garanticen una calidad de vida donde puedan desarrollarse de manera segura y plena, siendo necesario la implementación de planes y estrategias que permitan el acceso a la atención integral de este grupo de personas.

Al pretenderse garantizar el desarrollo integral de las personas para mejorar sus condiciones de vida, es necesario que para su efectivo cumplimiento se interprete de

forma conjunta con derechos encaminados a cubrir las necesidades y requerimientos de la persona, dentro de los cuales el acceso a la vivienda digna es uno de los más importantes en relación al derecho principal, puesto a que por medio de este la persona que lo habita contará con un medio en donde desarrollarse de forma segura, sana y digna, independientemente de su nivel económico, raza o condición, siendo así, nace la necesidad del Estado de implementar medidas encaminadas a su plena satisfacción, las cuales estén encaminada directamente a que los ciudadanos sin discriminación alguna posean una vida digna en pleno goce de sus derechos.

#### **1.4. Vivienda Digna**

El derecho a la vida digna requiere de la interrelación de una serie de derechos, como el acceso a la salud, a la no discriminación, a la vivienda digna, etc., y al ser el derecho a la vivienda digna el medio por el cual la persona puede desarrollarse en un ambiente sano, seguro y digno, es que es necesario precisar una definición que permita establecer la cobertura que conlleva el derecho, así como su fundamento tanto en la normativa nacional como internacional.

En Ecuador el derecho a la vivienda digna se encuentra plasmado en el artículo 374 de la constitución, el cual establece que “el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna” (CRE, 2008, art. 374), mientras que en plano internacional el artículo 11 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la CADH decreta que:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento ( PIDESC, 1966, art. 11).”

El Estado ecuatoriano al haber ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>2</sup>, posee la obligación de implementar medidas y tomar acciones para garantizar el acceso a la vivienda digna y adecuada. Este derecho deberá ser ejercido en armonía con los demás derechos reconocidos y garantizado tanto por la norma nacional como internacional, ya que en su conjunto se cumplirá el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la persona y garantizar mediante su aplicación no solo el ejercicio del derecho a la vivienda digna y adecuada, sino también el pleno ejercicio del derecho a la vida digna.

#### **1.4.1. Definición de vivienda digna**

Para las Naciones Unidas vivienda adecuada significa:

“Algo más que tener un techo bajo el que resguardarse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable (Naciones Unidas, 1996).”

Al establecerse que la vivienda va más allá de ser el lugar en donde la persona obtiene cobijo, la definición otorgada por la ONU de forma general determina que el lugar en donde reside la persona deberá contar con adecuaciones destinados a la satisfacción de las necesidades básicas de quien la habita, resaltando la necesidad de contar con la implementación de servicios básicos a un costo que razonable, si bien se detalla de forma precisa los servicios con los cuales debe contar la vivienda, no establece de forma formal su obligatoria aplicación.

La observación general No. 4 sobre el derecho a una vivienda digna y adecuada

---

<sup>2</sup> Ecuador en fecha 24 de septiembre del 2009, ratifica el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América.

estableció que:

“El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte (ONU, 2000).”

Siendo así para la ONU el derecho a la vivienda digna debe ir más allá de un espacio donde resida la persona, es decir no debe interpretarse de manera restrictiva ni separada de los demás derechos, pues este derecho es el encargado de satisfacer las necesidades básicas de la persona, debiendo contar con una serie de servicios básicos como el acceso a suministro de luz, agua, desagüe, además de una adecuada infraestructura que garantice la seguridad de quien lo habita.

El folleto No. 21 de las Naciones Unidas (2010) sobre el derecho a una vivienda adecuada, establece de manera formal los criterios mínimos de cumplimiento para ser catalogada como adecuada, siendo los siguientes: seguridad de tenencia, disponibilidad tanto de servicios como de una infraestructura habitable, contar con criterios de asequibilidad y accesibilidad, finalmente estar acorde con la identidad cultural de la persona; estos parámetros se encargarán de garantizar el acceso al derecho sin discriminaciones de raza, identidad o económicas, al igual que asegurar que este cumpla con criterios de habitabilidad.

La Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-245/12 señala que: “El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida”. (Corte Constitucional de Colombia, sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, T-245/12, 2012), esta definición aporta el fin que debe cumplir el derecho, siendo el de satisfacer las necesidades de las personas para que se desarrollen en un ambiente digno orientado al cumplimiento de sus objetivos y desarrollo integral.

Finalmente, en la normativa nacional la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y gestión de suelo recoge lo determinado en líneas anteriores estableciendo que la vivienda digna:

“Cuenta simultáneamente con los servicios de agua segura y saneamiento adecuado; electricidad de la red pública; gestión integral de desechos; condiciones materiales adecuadas; con espacio suficiente; ubicadas en zonas seguras; con accesibilidad; seguridad en la tenencia; asequible; y, adecuada a la realidad cultural (Ley s/n, 2016, art.4).”

Tomando en cuenta las definiciones dadas por órganos nacionales e internacionales, se determina que el derecho a la vivienda va más allá del acceso a una vivienda digna, ya que también deberá ser adecuada, implicando con ello que esta debe gozar de requerimientos básicos adicionales orientados a la satisfacción de necesidades de las personas, como son: el tener acceso fácil a servicios básicos, comodidad y encontrarse ubicada en un lugar que facilite su desarrollo, además de ser indispensable el contar con un título legal que garantice seguridad jurídica a la persona.

#### **1.4.2. Alcance de la vivienda digna**

Entendiendo que acceso a la vivienda va más allá que gozar de un lugar donde refugiarse de elementos exteriores, es necesario precisar los parámetros que este derecho deberá poseer para ser que la persona que lo habite pueda desarrollarse en plenitud y cubrir todas sus necesidades; siendo así la Observación General N. 4 de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada, en su párrafo octavo menciona que la adecuación de la vivienda es fundamental para el cumplimiento efectivo del derecho, detallando una serie de factores que se debe tomar en cuenta al momento de constituir la vivienda objeto de derecho (1991).

Según la Observación General No. 4 de las Naciones Unidas (1991) los parámetros que debe poseer la vivienda para ser catalogada como digna y adecuada son:

la seguridad jurídica de tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural.

El Comité señala que el acceso a la vivienda digna debe ser interpretado como el derecho a vivir en comodidad, seguridad y tranquilidad, dentro de un determinado lugar del cual no podrá ser privado arbitrariamente, es decir, se trata de un derecho que necesariamente debe estar vinculado al cumplimiento de otros, además de ser garantizado independientemente de la disponibilidad económica de la persona y en respeto de las necesidades culturales de quien lo requiera.

El primer aspecto de acuerdo al Comité DESC, es el de la seguridad jurídica de la tenencia sobre la vivienda. Si bien para el comité este aspecto adopta dos tipos, privado y el público, se indica que la persona deberá gozar de protección legal contra el desahucio, hostigamiento u otras amenazar que pongan en peligro la seguridad jurídica de la persona respecto a su vivienda, para esto se hace mención de la obligación del Estado de adoptar medidas inmediatas que confieran seguridad de tenencia. En definitiva, la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

Dentro del segundo aspecto se establece la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, fijando que la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado y conservación de alimentos o eliminación de residuos, es decir, la vivienda deberá contener ciertos servicios indispensables para la salud, seguridad, comodidad y beneficios propios de su naturaleza.

De igual manera la vivienda deberá conservar gastos soportables para el ocupante, no pudiendo tener un costo que ponga en peligro la estabilidad económica de la persona o a su vez que se dificulte el disfrute de otros derechos. Para el efectivo cumplimiento de este requisito, se establece que es obligación del estado adoptar medidas para quienes no puedan costear el financiamiento de habitación o, a su vez, para acceder a las adecuadas necesidades de vivienda.

Dentro del criterio de habitabilidad, se habla de que la vivienda habrá de ofrecer un espacio adecuado para el pleno desarrollo de sus habitantes, de igual manera deberá garantizar la seguridad física que debe proporcionar la vivienda, la cual deberá brindar protección contra el frío, humedad, calor, lluvia, viento u otros riesgos estructurales para la seguridad física y salud del ocupante.

La asequibilidad de la vivienda corresponde a satisfacer necesidades específicas de las personas grupos especiales o discriminados, para que así puedan acceder de forma plena y sostenible a los recursos adecuados que les permitan su pleno desenvolvimiento, generalmente este aspecto se satisface con la aplicación de políticas públicas implementadas por los diferentes gobiernos autónomos.

La ubicación de la vivienda tendrá que ofrecer el acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas y otros servicios e instalaciones sociales, lejos de la contaminación o sectores de riesgo.

El Comité señala que el acceso a la vivienda digna debe ser interpretado como el derecho a vivir en comodidad, seguridad y tranquilidad, dentro de un determinado lugar del cual no podrá ser privado arbitrariamente, es decir, se trata de un derecho que necesariamente debe estar vinculado al cumplimiento de otros, además de ser garantizado

independientemente de la disponibilidad económica de la persona y en respeto de las necesidades culturales de quien lo requiera.

Siguiendo los aspectos presentados por la ONU, se puede observar que el derecho a la vivienda debe cubrir una serie de aspectos necesarios para el pleno desarrollo de la persona, de igual manera que no puede considerarse aisladamente de los demás derechos presentados en los pactos internacionales e instrumentos internacionales aplicables.

En la normativa nacional, los parámetros establecidos dentro de la Observación General N. 4 se encuentran recogidos en el artículo 4 numeral 17 del Código Orgánico de Organización Territorial uso y Gestión de Suelo dentro de la definición que brinda sobre vivienda digna y adecuada, la cual establece que es:

“Aquella que cuenta simultáneamente con los servicios de agua segura y saneamiento adecuado; electricidad de la red pública; gestión integral de desechos; condiciones materiales adecuadas; con espacio suficiente; ubicadas en zonas seguras; con accesibilidad; seguridad en la tenencia; asequible; y, adecuada a la realidad cultural (Ley s/n, 2016, art. 4).”

Siendo así, el acceso a la vivienda digna implica la satisfacción de un conjunto de derechos orientados a la protección del derecho a la vida digna, por lo que la interdependencia de derechos se vuelve obligatoria al momento de interpretarlos, puesto a que la relación existente entre ellos garantiza la existencia digna siendo la afectación de uno de ellos la vulneración de otros.

El derecho a una vivienda digna va más allá del simple hecho de poseer un lugar donde vivir, pues para la ONU la vivienda además de ser digna deberá ser adecuada, para lo cual es necesario la observancia de los parámetros establecidos y aplicados dentro del territorio ecuatoriano dentro del Código Orgánico de Organización Territorial Uso y Gestión de Suelo, así mismo se debe resaltar que no solo basta con el reconocimiento de

estos parámetros en la legislación ecuatoriana, sino que deben ser visibilizados en las medidas implementadas por el Estado para el correcto ejercicio del derecho.

### **1.4.3. Vida digna en relación con el derecho a la vivienda digna y adecuada**

En diciembre de 1948, las Naciones Unidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos estableció que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]” (DUDH, 1948), teniendo presente que el acceso a un nivel de vida digna es el derecho principal, se detalla que para ser ejercido correctamente se requiere de la aplicación de derechos complementarios que en su conjunto llevaran al efectivo cumplimiento de alcanzar un nivel de vida digna, debiendo considerarse al acceso a la vivienda como uno de los derechos complementarios más importantes ya que no se podría considerar que la persona posee una vida digna sin que esta cuente con un lugar adecuado donde desarrollarse.

De la Parra (1991) considera que para que la persona se desenvuelva plenamente tanto como individuo o en sociedad el derecho a la vivienda deberá tener como objetivo:

“[...] la satisfacción de cubrir la necesidad que tiene toda persona de tener un lugar adecuado para vivir. El derecho a la vivienda también es considerado como un derecho inalienable al individuo que no se puede vulnerar; la vivienda es el resguardo del ser humano y de su familia que sirve para su desenvolvimiento e influye en su progreso individual y colectivo. (pág. 477).”

Por lo que la violación al acceso a la vivienda implicaría que el pleno desarrollo de la persona sea violentado, acarreado la vulneración del derecho a la vida digna, siendo estrictamente necesario que al hablar de vida digna se respete y garantice que la persona cuente con un lugar habitable que brinde las condiciones de vida necesarias para su pleno desenvolvimiento, esto a razón que contar con un lugar adecuado para vivir asegurará la integridad física, salud y mental de la persona.

Finalmente, Ferrando, E. (1992) al referirse a estos derechos menciona que “no tiene sentido hablar de dos tipos distintos de derechos, especialmente cuando esta distinción puede dejar desprotegido a uno de ellos” (p. 309), por lo que en palabras del autor no podría desarrollarse el derecho a la vida digna sin el acceso a la una vivienda digna y adecuada, ya que el segundo será el desarrollo y medio para lograr el derecho principal.

### **1.5. Servicios Básicos**

Al establecerse que el derecho a la vivienda digna y adecuada implica el contar con una estructura física adecuada, la cual indispensablemente deberá poseer instalaciones necesarias para la satisfacción de las necesidades de quien lo habita, se vuelve necesario establecer y detallar los servicios básicos encaminados a alcanzar este fin, toda vez que con su implementación se promueve un mejor nivel de desarrollo, en el sentido de que se reducen enfermedades, aumenta la calidad de vida y propician un entorno seguro y saludable.

Los servicios básicos de forma general son considerados como el resultado de la correcta redistribución de los aportes que los contribuyentes realizan al Estado para que, a través de su implementación los ciudadanos logren la satisfacción de sus necesidades, los cuales de forma general están a cargo de administradores locales, los cuales serán los encargados de implementar y asegurar el acceso a servicios como: el transporte urbano, la gestión de residuos, abastecimiento de agua potable, entre otros encargados de precautelar la integridad de las personas.

Gialdino, R. (2013) manifiesta que la residencia deberá contener una serie de servicios que garanticen la salud, comodidad y nutrición de la persona que la habita, esto mediante el:

“Acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia (Gialdino, 2013, p.50).”

De la definición de este autor se desprende que servicios básicos son aquellos mecanismos con los que debe contar el lugar en donde reside la persona, los cuales deberán ir encaminados a precautelar la salud y seguridad de la persona que lo habita.

Torre, C. (2017) brinda un significado más amplio de servicios básicos, estableciendo que fundamentalmente consisten en disponer de agua potable, energía eléctrica permanente, servicio de recolección de basura, el fácil acceso al servicio de salud eficiente y gratuitos, así como a educación de calidad en todos los niveles, primario, secundario y académico sin costos, tener acceso a la justicia y a la protección policial tanto en la ciudad como en el campo, poder circular por vías estables sin restricciones ni impedimentos de ningún tipo. Para este autor la cobertura de servicios básicos va más allá de características físicas que provean recursos orientados a satisfacer necesidades básicas de las personas, sino que amplía su alcance a la satisfacción del desarrollo de la persona como miembro de la sociedad, es decir, busca el desarrollo integral de la persona, tanto en su forma personal como la de un miembro de la sociedad.

Para Ríos, C. (2014), son un conjunto de actividades de carácter general que una persona estatal o privada realiza con el fin de suministrar a otras personas prestaciones, que le facilitan el ejercicio de su derecho a tener una vida digna, por lo que su aplicación deberá promover la salud, educación, suministro de agua, energía, transporte, telecomunicaciones, entre otras.

Lo expuesto es ratificado por Julián Pérez Porto y María Merino (2016) quienes manifiestan que los servicios básicos pretenden atender las necesidades de la sociedad en su entorno, por lo que más que una obligación del Estado en su compromiso con la sociedad.

En ese sentido, a los servicios básicos se los entenderá como una contraprestación del Estado destinada a la satisfacción de las necesidades de las personas, servicios implementados y distribuidos por medio de los diferentes niveles de gobierno, los cuales tienen la función y la obligación de crear, organizar y garantizar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos. Por lo que el Estado, al ser el encargado de la implementación de estos servicios, será considerado como el garante de los derechos de las personas por medio de la implementación de medidas para su pleno cumplimiento.

Los servicios públicos al ser administrados por el Estado a través de sus diferentes niveles de gobierno, deberán ser adquiridos a un costo accesible o estar subsidiado, a razón de que la finalidad de esta contraprestación no es la de beneficiarse económicamente de ella sino atender las demandas sociales. Con la finalidad de brindar un mejor servicio a la sociedad, el artículo 316 de la constitución establece la distribución de servicios básicos también puede recaer en las empresas privadas por medio de concesiones, las cuales estarán sujetas al interés nacional y en respeto a los límites, control, vigilancia y fiscalización del Estado, en cumplimiento de las normas y leyes vigentes.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano no da una definición de servicios básicos, sin embargo, incluye a estos en la denominación de servicios públicos, siendo el Estado el encargado de titularlos en favor de terceros por medio de sus niveles de gobierno y en favor de los ciudadanos. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales serán los encargados de “prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de agua residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley” (Ley 0, 2019, art. 55).

Para la Secretaría Nacional de Planificación existen 5 tipos de servicios básicos, siendo los siguientes:

- a) “Agua: la cual debe ser tratada bajo el enfoque de manejo integral de cuencas hídricas; en este sentido.
- b) Eliminación de excretas: servicio encaminado a aislar las heces de manera que los agentes infecciosos que contienen no pueda llegar a un huevo huésped.
- c) Desechos sólidos: el cual implica la recolección de residuos, realizada principalmente por carro recolector.
- d) Energía eléctrica: cobertura de energía eléctrica.
- e) Telefonía: Acceso a las tecnologías de información y comunicación (SENPLADES, 2013-2017).”

Entendiendo a los servicios básicos como una serie de herramientas encaminadas a la satisfacción de las necesidades y requerimientos de las personas, es destacable resaltar que estos deben estar implementados dentro de la vivienda de la persona sin importar su condición económica o su ubicación, puesto que, con el goce de estos servicios, los habitantes podrán desarrollarse física, cultural y económicamente.

Contar con el acceso a los servicios básicos hace efectivo el derecho a poseer una vivienda digna, debido a que disfrutar de un fácil acceso al servicio de agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica, entre otros, propician un mejor nivel de desarrollo, en el sentido de que se reducen enfermedades y aumenta la calidad de vida. En este sentido, la disponibilidad fácil y constante de los servicios básicos públicos asegura el fácil asentamiento de la población, al igual que mejora la calidad de vida de las personas.

## **CAPÍTULO II. El adulto mayor**

### **2.1. El Adulto Mayor en la Sociedad**

Las personas adultas mayores son titulares de derechos específicos de acuerdo con la Constitución. Esta atribución de derechos específicos se fundamenta en el reconocimiento de que las personas al alcanzar cierta edad requieren de condiciones especiales para poder gozar de los derechos fundamentales en igualdad de condiciones con el resto de la población. Para cumplir este objetivo, será necesario la implementación de medidas que faciliten el acceso y la satisfacción de sus necesidades. Distintas legislaciones nacionales determinan de forma diferente el momento en el cual las

personas pasan a ser consideradas adultas mayores. En el presente acápite se discutirán esos parámetros, la situación de vulnerabilidad que la sociedad les reconoce y las consecuencias de la calificación constitucional como grupo de atención prioritaria.

### **2.1.1. Definición de adulto mayor**

Se entenderá como adulto mayor a la persona que ha alcanzado la etapa posterior a la adultez y se encuentra en la última etapa de su vida, la cual antecede a la expiración de la persona.

Según Fajardo, G. (1995), la expresión tercera edad proviene de la segunda mitad del siglo XX, cuando se designaban así a personas de diversa edad, jubiladas o pensionadas, percibidas como de baja productividad. Para este autor el ser considerado o no como adulto mayor dependía de la utilidad que se podía dar a la sociedad, puesto a que una vez que se dejaba de ser provechoso, se lo categorizaba de distinta forma independientemente a la edad que este tuviera.

Para Quintanar, A. (2010) el adulto mayor se caracteriza por haber iniciado el proceso de desgaste natural en sus funciones orgánicas, físicas y psicológicas, así como también en una pérdida en las capacidades sensoriales y cognitivas, imposibilitando con ello su desarrollo pleno e independiente, por lo que, se evidencia la necesidad en las personas de la tercera edad de contar con mayor atención asistencial debido a sus circunstancias particulares.

Lefrancois, R. (2001) establece que, si bien la vejez es una etapa de la vida como cualquier otra, esta puede tener definiciones científicas, biológicas, médicas geriátricas, psicológicas, entre otras, sin embargo, es igual de importante tomar en cuenta las percepciones y definiciones de la sociedad, de las mismas personas, de sus familiares y nietos. Por lo que para obtener una definición de adulto mayor es pertinente observar las

diferentes consideraciones de la sociedad en la cual se desarrollará la persona, ya que no todas las sociedades son iguales ni contarán con la misma calidad de vida.

En este sentido, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores define a la Persona Mayor como “aquella de sesenta años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que ésta no sea superior a los sesenta y cinco años” (Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015, art 2), es decir, da paso a que la soberanía de cada Estado tenga a libertad de identificar a este grupo de personas, dependiendo de sus sociedad, economía y cultura, sin embargo, establece una guía a la cual se deberá respetar al momento de fijar este parámetro.

La Organización Mundial de la Salud en su informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud, hace un distinción importante dentro de los parámetros de edades adultas, en primer lugar establece que a las personas de 60 a 74 años serán consideradas de edad avanzada; de 75 a 90 viejas o ancianas, y las que sobrepasan los 90 se les denomina grandes viejos o grandes longevos, sin embargo aclara que a todo individuo mayor de 60 años se le llamará de forma indistinta como persona de la tercera edad (OMS, 2015).

En la legislación ecuatoriana, la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores da una definición precisa de lo que se entenderá como adulto mayor dentro del territorio, estableciendo que “se considera persona adulta mayor aquella que ha cumplido los 65 años de edad” (Ley s/n, 2019, art.5).

Al determinarse que el Adulto Mayor es aquella persona que ha alcanzado la edad de 65 o más, etapa caracterizada por el declive de las capacidades sensoriales, físicas o capacidad de protección y cuidado de sí mismo, es que es indispensable identificar a este grupo de personas a razón de que como se verá en capítulos posteriores, las personas

de la tercera edad por alcanzar tal condición pertenecen al grupo de atención prioritaria, siendo acreedores de atención prioritaria para satisfacer sus necesidades especiales.

### **2.1.2. Vulnerabilidad del adulto mayor**

Los adultos mayores por sus condiciones biológicas y sociales son considerados como individuos socialmente vulnerables, toda vez que al alcanzar cierta edad se desarrollan en situaciones de peligro caracterizada por la carencia de recursos personales, económicos, falta de apoyo del entorno familiar y comunitarios, dificultando con ello el acceso a políticas de protección otorgadas por parte del Estado se tornan de difícil acceso.

Para Salgado, Gonzales, Bojorquez y Xibillie (2007) la vulnerabilidad es definida como la condición social a la cual un determinado grupo de personas se ve expuesto, por motivos ajenos a su capacidad, a una posible transgresión a su salud, a verse obstaculizado de conseguir la satisfacción de sus necesidades y principalmente a encontrarse expuesto a la violación de sus derechos por falta de mecanismos personales, sociales o legales para garantizar y exigir sus derechos.

Chambers (1989) respecto de la vulnerabilidad manifiesta que la misma tiene dos partes: “una parte externa, de los riesgos, convulsiones y presión a la cual está sujeto un individuo o familia; y una parte interna, que es la indefensión, esto es, una falta de medios para afrontar la situación sin pérdidas perjudiciales” (citado por Perez, 1999, s.p), por lo que la vulnerabilidad queda entendida como el comportamiento o exposición a riesgos y la incapacidad de respuesta de una persona o comunidad para hacer frente a un fenómeno determinado, ya sea con la aplicación de medios físicos materiales o legales.

Para Osorio (2017) el estado de vulnerabilidad refleja la condición en la que encuentra un sujeto o sociedad, ante una amenaza o vulneración a la persona, a razón de que no cuenta con medios necesarios para impedir o recuperarse de la agresión de la cual

han sido víctimas. Por lo que al hablar del adulto mayor lo dicho por el autor refiere a la vulnerabilidad en la que se encuentra debido la segregación y discriminación de la sociedad que sufre este grupo de personas, toda vez que a vista de la sociedad son considerados como sujetos sin aportación para la sociedad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014) ha establecido que, aún en la actualidad el grupo de la tercera edad desconoce de sus derechos o cómo hacerlos efectivos, por lo que, su situación se ve doblemente afectada, es así que el Estado no debe únicamente establecer como grupo de atención prioritaria, sino que debe implementar instituciones reguladoras que aseguren el conocimiento de los derechos de los cuales son titulares y, a la vez sepan cómo exigirlos.

Para la Federación Internacional de Cruz Roja (s.f) la vulnerabilidad puede definirse como:

“La capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos. Es un concepto relativo y dinámico. La vulnerabilidad casi siempre se asocia con la pobreza, pero también son vulnerables las personas que viven en aislamiento, inseguridad e indefensión ante riesgos, traumas o presiones.”

Siendo así, las personas adultas mayores serán consideradas como grupo vulnerable, debido a que por la segregación y falta de igualdad oportunidades otorgadas por la sociedad, se ven imposibilitados a que su participación en el acceso de medios o recursos para que su subsistencia se de forma igualitaria y equitativa, impidiendo con ello el correcto desarrollo de sus derechos.

Laslett, P. (1990) considera que la discriminación que sitúa al sujeto en situación de vulnerabilidad va orientada en función de las diferencias económicas y sociales entre el grupo discriminante y el que es discriminado, de tal manera que mientras más acentuadas sean las diferencias mayores son las posibilidades de discriminación y sus

consecuencias. Siendo en el caso de la vejez, por razones de salud, falta de capacidad física, funcionalidad mental y falta de adaptabilidad a cambios sociales y tecnológicos, las principales especificidades de la discriminación existente entre este grupo de personas.

El autor al precisar que, la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el adulto mayor se da a razón de la disminución en su productividad y la falta de adaptación a entornos cambiantes, se entenderá que quien ubica en esta condición de vulnerabilidad es la sociedad, a razón de que es ella la que produce el retiro de las principales activadas, ya sea en el sector laboral, social o económico, disminuyendo con ello la autonomía de la persona segregada.

Debido a que las personas de la tercera edad se desarrollan en circunstancias de vulnerabilidad, es que se requiere de ciertas atenciones prioritarias por parte del Estado; con la finalidad de mejorar el nivel de vida de los adultos mayores, dentro del territorio ecuatoriano, se reconoce la vulnerabilidad ocasionada por su edad avanzada, catalogando al grupo conformado por personas mayores a 65 años como grupo de atención prioritaria. En este sentido el artículo 35 de la norma suprema ecuatoriana decreta que los adultos mayores forman parte de grupo de atención prioritaria por lo que recibirán especial atención por parte de Estado:

“Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad (CRE, 2008. Art. 35).”

A razón de que la persona al entrar en la tercera edad sufre de exclusión y discriminación por parte de la sociedad, esta se sitúa en un escenario de desventaja en el

ejercicio de sus derechos, acarreado la violación de estos y trasladando a la persona a un estado de desigualdad y vulnerabilidad, motivo por el cual se torna indispensable la intervención del Estado, el cual por medio del reconocimiento de la situación de estas personas deberá adoptar medidas encaminadas al acceso igualitario de los derechos.

### **2.1.3. Adulto mayor como grupo de atención prioritaria**

Al afirmar que el adulto mayor es la persona que ha alcanzado la edad de 65 años o más, etapa de su vida caracterizada por la pérdida de facultades motoras que imposibilitan su pleno desarrollo y capacidad de defensa antes terceros o elementos exteriores, se dice que los sujetos se encuentran en una condición de vulnerabilidad por lo que surge la necesidad de precautelar el bienestar de este grupo de personas por medio del acceso a atención prioritaria, por medio de la cual se facilitará el pleno goce de sus derechos y con ello su desarrollo integro.

Dentro del territorio ecuatoriano los grupos de atención prioritaria son definidos según lo dictado por el Ministerio de Trabajo, el cual establece que se le ha otorgado esta categoría a razón de:

“Su condición social, económica, cultural y política, edad, origen étnico se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de vida, al buen vivir, es así como las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado; la misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos, es el Estado quien prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad (Ministerio de Trabajo de Ecuador, 2017).”

De acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Trabajo es que se determina la responsabilidad del Estado de regular la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran ciertos grupos de personas debido de la condición en la que se encuentran, razón por la cual se establece que recibirán atención prioritaria y especializada tanto en

el sector público como privado, con la finalidad de salvaguardar su integridad, derechos e íntegro desarrollo.

El artículo 35 de la Constitución del Ecuador establece que los adultos mayores pertenecen al grupo de atención prioritaria, al determinarse que:

“Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad (CRE, 2008, art. 35).”

De forma específica el artículo 36 de la Constitución determina que las personas adultas mayores tienen derecho a “recibir atención prioritaria y especializada en el ámbito público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia” (CRE, 2008, art. 36), es decir, se les garantiza el acceso a recibir atención orientada directamente a satisfacer las necesidades propias de su edad y condición, así como también protección ante cualquier tipo de violencia.

El último párrafo del numeral 2 del artículo 11 de la misma norma establece que “el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad” (CRE, 2008, art. 11). Respecto de la obligación del Estado, el artículo 11 numeral 2 de la Constitución tiene concordancia con lo expresado en el artículo 341 de la misma norma, al manifestar que:

“El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad (CRE, 2008, art. 341).”

Por lo que el Estado será encargado de la implementación de medidas y estrategias que aseguren que las personas que no cuenten con las mismas condiciones para hacer efectivos sus derechos puedan acceder a ellos sin limitaciones físicas o de recursos.

Dentro de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, en concordancia con lo establecido en la norma suprema, se determina en su artículo 4 correspondiente a los principios fundamentales y enfoques de atención, que esta ley se encargará de asegurar a las personas de la tercera edad principalmente:

“a. Atención prioritaria: Las instituciones públicas y privadas están obligadas a implementar medidas de atención prioritaria y especializada; y generar espacios preferenciales y adaptados que respondan a las diferentes etapas y necesidades de las personas adultas mayores, en la dimensión individual o colectiva.

k. Integralidad y especificidad: El Estado a través de la autoridad competente deberá adoptar estrategias y acciones integrales que orienten los servicios para brindar atención especializada a las personas adultas mayores, atendiendo a su particularidad (Ley s/n, 2019, art. 4).”

Considerando los artículos anteriores es que se puede determinar que la normativa nacional ha reconocido la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran los adultos mayores, debido a este grupo en específico enfrentan amenazas físicas, sociales, económicas o de salud que lo ubican en una situación de desventaja caracterizada por una afectación en su calidad de vida, estabilidad física y emocional, razón por la cual el Estado a otorgado a este grupo atención especializada a sus necesidades por medio de la implementación de acciones afirmativas y políticas públicas, las cuales serán detalladas más a profundidad dentro del capítulo tres.

#### **2.1.4. Igualdad Material**

El derecho a la igualdad es el encargado de velar por que todas las personas gocen de los mismo derechos y obligaciones, garantizando un trato igualitario a los iguales y diferente para aquellos que por motivos de edad, condiciones físicas, u otras

requieren de trato diferenciado, siendo así es pertinente identificar estas dos dimensiones del derecho a la igualdad. En primer lugar, se debe indicar que la dimensión formal de este derecho refiere a la aplicación estricta de la norma, la cual será ejercida sin ningún tipo de diferenciación, mientras que la dimensión material será entendida como la igualdad de oportunidades que atiende la situación social real del titular, siendo pertinente a desarrollar dentro del presente capítulo puesto a que los sujetos analizados en la disertación son los adultos mayores los cuales al ser determinados como grupo de atención prioritaria recibirán trato diferenciado.

Hermann Heller menciona que el principio de igualdad posee en si su parte formal y su parte material diferenciándose en que:

“[...] entre un principio de igualdad formal o igualdad ante la ley, como mandato de igual trato jurídico a personas que están en la misma situación, e igualdad material, como una reinterpretación de aquella en el Estado social de Derecho que, teniendo en cuenta la posición social real en que se encuentran los ciudadanos, tiende a una equiparación real y efectiva de los mismos” (Cuenca E., 1994, pag. 84).”

Mientras que para el autor Miguel Carbonell:

“La idea de la igualdad sustancial parte de la afirmación de Aristóteles en el sentido de que la justicia consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Es decir, no sería justo tratar como iguales a quienes no lo son y no lo pueden ser porque carecen de las posibilidades para alcanzar una situación igualitaria (2008, pag. 39).”

Al mencionarse que la igualdad material requiere un trato desigual para cierto grupo de personas, se tendrá que tomar en cuenta lo señalado por el autor Robert Alexy dentro de su teoría de los derechos fundamentales, el autor menciona que “el postulado básico de razonabilidad práctica es determinante para establecer si está permitido o no un trato desigual, siempre que haya razones suficientes para un tratamiento desigual entonces deberá estar ordenado el mismo” (1993, pag. 395); es decir, este trato desigual deberá contar con una justificación objetiva y razonable, la misma que tiene que perseguir

un fin constitucional legítimo que se justifique mediante criterios y juicios generalmente aceptados y reconocidos por la norma que los establece.

Así mismo Rabossi, E. (1996) muy acertadamente manifiesta que los seres humanos pueden y deben ser tratados de forma diferencial siempre y cuando este trato este justificado y sea relevante, el autor expone que esta diferenciación trae consigo dos consecuencias, siendo:

“[...] La primera es que el principio de igualdad parece incluir, como parte esencial, el reconocimiento de que los seres humanos puedan ser tratados de manera diferencia en tanto y en cuanto las diferencias en juego sean relevantes desde cierto punto de vista aceptable. La segunda consecuencia es la que más nos interesa en este contexto: se siguen del principio de igualdad, o se derivan o están conectados con él, dos principios importantes. El primero es el principio de no discriminación, que, como se suele decir, es algo así como el principio negativo del principio de igualdad, al prohibir diferenciaciones sobre fundamentos irrelevantes, arbitrarios, o irrazonables. El segundo principio, que suele llamar principio de protección, está diseñado con el objeto de imponer y lograr una igualdad positiva a través de lo que se denomina “discriminación inversa” y “acción positiva” (pag.7).”

Siendo necesario que el principio de igualdad material sea ejercido más allá de dar un trato diferenciado en circunstancias que justifiquen una atención especial, sino de precautelar el trato diferenciado en circunstancias irrelevantes e implementar medidas que promuevan la igualdad de condiciones para hacer efectivos y ejercer los derechos, medidas que serán obligatoria aplicación por parte del Estado.

Respecto del actuar del Estado, Cuenca E. (2004) manifiesta que la aplicación de la igualdad material se encuentra justificada a razón de gozar de dos funcionalidades frente a los poderes públicos, siendo:

“[...] En primer lugar, legitimaria las medidas que puedan adoptar los Estados estableciendo un trato jurídico desigual en favor de determinados colectivos discriminados (mujeres, discapacitados, minorías étnicas o religiosas, etc.) con la finalidad de conseguir la equiparación real de estos colectivos son el resto de la sociedad, sin que esas medidas sean consideradas contrarias al principio de igualdad formal. En segundo lugar, el principio de igualdad configuraría un auténtico derecho subjetivo de las personas pertenecientes a estos colectivos tradicionalmente discriminados a recibir un trato jurídico desigual y favorable en determinados casos, con la finalidad de conseguir

su equiparación social, pero no se debería descartar a priori la existencia de aquel derecho derivado de igualdad en su vertiente material” (pag. 8).”

Por lo que la aplicación del principio a la igualdad material deberá estar plenamente justificada por factores reales, relevantes y socialmente reconocidos de la persona, puesto a que una vez justificada su aplicación contará con mecanismos encargados de impulsar la protección y pleno ejercicio de los derechos del titular, de tal forma que posean facilidades y ciertas ventajas dadas por el Estado y socialmente reconocidas por la sociedad para ejercerlos.

La igualdad material fue reconocida por primera vez a nivel constitucional en la norma fundamental italiana en el año de 1947, la cual establece que:

“Es misión de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país (Constitución Italiana, 1947, art. 3.2).”

Después de este primer reconocimiento la Constitución española plasma una mejor definición a la igualdad material, la cual conlleva una obligación por parte del Estado de velar por cumplirla, expresando que:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (Constitución Española, 1978, art. 9.2).”

De igual forma la Constitución de Montecristi (2008) marca una distinción entre igualdad formal y material, constituyendo así un avance importante en el Estado Constitucional de derechos y justicia, debido a que busca que la igualdad no solo proporcione un trato igual a los iguales, sino el conceder un trato desigual a los desiguales, tomando así en consideración las diferencias legítimas que existen entre personas, considerando sus circunstancias reales, esta con la finalidad de conseguir una

equiparación real de oportunidades e igualdad en el acceso de todos los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución.

De igual forma en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores da una definición y diferenciación entre de la igualdad material y la formal señalando dentro de sus principios fundamentales que:

“Todas las personas adultas mayores son iguales ante la ley y gozarán de su protección y beneficio sin discriminación alguna. Se garantizará el trato justo y proporcional en las condiciones de acceso y disfrute de satisfacciones necesarias para el bienestar de las personas adultas mayores, sin distinción de ninguna naturaleza, respetando los enfoques de género, generacional, intercultural, movilidad humana, territorial y de integralidad de derechos (Ley 0, 2019, art. 4).”

La igualdad material en la Constitución del Ecuador de 2008 se la encuentra en su artículo 11 tercer inciso del numeral dos, la cual señala que "El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad" (CRE, 2008).

El artículo 38 de la constitución del Ecuador determina la obligación del Estado de establecer políticas públicas y programas para el pleno goce de derechos de las personas adultas mayores, es decir dentro de este artículo se ve plasmada la igualdad material para este grupo de atención prioritaria por medio de la obligación de prestación que tiene el estado frente a sus ciudadanos, esto en el sentido de:

“[...] establecer mecanismos, normativos y políticos, que refuercen la protección a este grupo de atención prioritaria y que favorezcan una verdadera inclusión social y económica, que propendan a la eliminación de todas las formas de discriminación por motivos de edad de manera que este grupo etario, puede acceder a todos los derechos constitucionales, sean estos civiles, políticos o económicos, sociales y culturales, y logren vivir con dignidad y libertad, en igualdad de condiciones que cualquier otro grupo de la sociedad (CCE-EP-146-14-SEP-CC).”

La Corte Constitucional mediante sentencia señalo que “el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones” (CCE-EP-002-13-

SEP-CC), estableciendo respecto de los medios por los cuales se llegará a efectivizar la igualdad material que:

“[...] a fin de garantizar sus derechos en consideración a su situación particular, y frente a ello, establecer medidas que permitan asegurar un trato distinto al de individuos que no se encuentran en las mismas condiciones, a fin de alcanzar la igualdad material (CCE-EP-258-15-SEP-CC).”

Entendiéndose que es obligación del Estado y todas sus instituciones alcanzar la igualdad material por medio de la atención a la realidad de cada persona con el fin de “[...] garantizar sus derechos en consideración a su situación particular, y frente a ello, establecer medidas que permitan asegurar un trato distinto al de individuos que no se encuentran en las mismas condiciones” (CCE-258-15-SEP-CC, 2011), por lo que, en caso de ser verificada la existencia de algún tipo de desventaja o desigualdad, es obligación del Estado el disponer medidas de acciones afirmativas o a su vez crear políticas públicas que promuevan el pleno ejercicio de los derechos en igual de condiciones.

La aplicación estricta de normas suplementarias para el ejercicio de derechos constitucionales podría acarrear en ciertos casos la vulneración de derechos, toda vez que no todas las personas se encuentren en igualdad de condiciones para el cumplimiento de requisitos exigidos, puesto a que si bien la ley se considera conocida por todos, en la práctica no resulta verdadero ya que grupos como el perteneciente a adultos mayores no siempre cuentan con las herramientas físicas e intelectuales para acceder a su conocimiento, siendo indispensable que, al ser los adultos mayores un grupo de atención prioritaria, el cual goza de beneficios otorgados por la ley, requieran de la implementación de medidas que equiparen las circunstancias en las cuales se encuentran, por lo se debe flexibilizar el cumplimiento de requisitos, facilitar el alcance y entendimiento de la norma, e implementar recursos que faciliten que personas independientemente de su condición puedan acceder a ellos y ejercerlos de forma efectiva, siendo el caso del acceso

a la vivienda digna y adecuada o los medios para alcanzar, como el bono a la vivienda, obligación del Estado, sus gobiernos autónomos e instituciones, el de velar por su acceso efectivo y en igualdad de condiciones

Se concluye que la igualdad material es entendida como el derecho de las personas de considerar sus situaciones particulares para que de esta forma sean tratadas de forma distinta según sus realidades y capacidades socialmente reconocidas, este trato diferenciado deberá estar reconocido a nivel constitucional, siendo la norma suprema la encargada de su eficaz cumplimiento por medio de acciones afirmativas y políticas públicas las cuales irán encaminadas a conseguir la plena satisfacción de los derechos de personas que se encuentran en desventaja frente alguna situación de raza, edad o económicas.

## **2.2. Derechos del adulto mayor**

### **2.2.1. Vida digna**

Al tener presente que para alcanzar la vida digna es necesaria la relación e interpretación en conjunto con otros derechos que se encargarán de asegurar el ejercicio integral del derecho principal, es que es necesario especificar la importancia de su aplicación; el artículo 37 de la Constitución contempla los derechos encargados de garantizar para asegurar la vida digna del adulto mayor, siendo:

- “1. La atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas.
2. El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones.
3. La jubilación universal.
4. Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos.
5. Exenciones en el régimen tributario.
6. Exoneración del pago por costos notariales y registrales, de acuerdo con la ley.
7. El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento (CRE, 2008, art. 37).”

### **2.2.2. La atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas**

El derecho a la salud es uno de los derechos fundamentales, reconocido dentro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el cual establece “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (PIDESC, 1966, art. 12). Se lo incluye también entre los principios establecidos por las Naciones Unidas en la Resolución 46/91, la cual establece “tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad” (Naciones Unidas, 1991).

Al buscar la salud integral de las personas con el ejercicio de este derecho, es que es necesario que conjuntamente se apliquen derechos destinados a cubrir las necesidades de los titulares, por lo que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en la Observación General 14, determina que para que este derecho este correctamente aplicado hay que interpretarlo de tal forma que sea:

“Inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional (CESCR, 2000, parr. 11).”

El derecho a la salud debe ser inclusivo y entendido de forma que integre una serie de servicios como el acceso al agua potable, condiciones sanitarias adecuadas, recolección de basura, entre otros, que contribuyen al alcance de una vida sana, siendo el caso del adulto mayor un aspecto importante es el acceso a la atención de salud especializada, parámetro fundamental puesto a que contar con los suficientes geriátricos

marcará la diferencia entre el correcto ejercicio del derecho, de la simple interpretación del derecho a la salud en general.

### **2.2.3. El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones**

Este derecho esta en concordancia con lo establecido en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos el cual determina que “toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” (Asamblea General Naciones Unidas, 1948, art. 23), adicional a lo establecido en la norma nacional se complementa con la protección contra el desempleo, siendo este un factor determinante para el pleno ejercicio del derecho al trabajo, puesto que genera la obligación del Estado de implementar políticas que generen plazas de empleo dentro de sector público, así como también en el sector privado se incentive la contratación de personas discriminadas por factores de edad, genero u otras.

El artículo 12 de la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, establece que:

“Las personas de edad deben tener la oportunidad de trabajar hasta que quieran y sean capaces de hacerlo, en el desempeño de trabajos satisfactorios y productivos, y de seguir teniendo acceso a la educación y a los programas de capacitación. La habilitación de las personas de edad y la promoción de su plena participación son elementos imprescindibles para un envejecimiento activo. Es necesario ofrecer sistemas adecuados y sostenibles de apoyo social a las personas de edad (Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002, art. 4).”

Por lo que el Estado en atención a lo establecido en la Declaración de Madrid, deberá ser el encargado de implementar medidas que estimulen el acceso al trabajo a personas de edad, con la finalidad de promover el envejecimiento activo, que promueva la plena participación de este grupo de personas en el sector laboral, acarreado con ello la independencia económica y social del adulto mayor.

El trabajo al estar incorporado dentro de los derechos económicos, sociales y culturales reconocido a nivel nacional e internacional y dentro de la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, requiere la garantía de que su ejercicio se de en igualdad de condiciones y a su vez que sea garantizado libre de discriminación. A razón de que por su avanzada edad sus habilidades se verán disminuidas, dificultando con ello el desempeño de tareas y obstaculizando la obtención de trabajo, se torna indispensable que el Estado se encargue de asegurar que este grupo de personas no sea discriminado por razones de edad y se apliquen políticas que incrementen las plazas de empleo para este grupo.

#### **2.2.4. La jubilación universal**

El numeral 3 del artículo 37 de la Constitución es el encargado de garantizar el derecho a la jubilación universal a las personas mayores a 65 años de edad, el cual consiste en brindar ayuda a aquellos adultos mayores y a todas las personas que no cuentan con un trabajo formal y que posean ingresos bajos.

La jubilación universal o asistencial es la encargada de brindar apoyo económico mediante la acreditación monetaria no condicionada de forma mensual destinada a aquellas personas mayores a 65 años que no cuenten con afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas o Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (Ministerio de Inclusion Económica y Social, 2021).

Para la Oficina Internacional del Trabajo el bono a la vivienda es considerado como pensión no contributiva, la cual tiene el mismo fin que la jubilación universal puesto a que busca incrementar el alcance de la seguridad social dentro del país para aquellas personas que no cuentan con trabajo formal o poseen ingresos bajos, su implementación

dentro del Ecuador se dio mediante Decreto Ejecutivo No. 1395 de 2 de enero del 2013, en el cual se establece

“[...] el valor mensual de la transferencia monetaria para el Bono de Desarrollo Humano y para las Pensiones dirigidas a personas adultas mayores que hayan cumplido 65 años de edad o más, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público, así como a personas con discapacidad igual o superior al 40% determinada por la autoridad sanitaria nacional, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público, en USD 50,00 (DE-1395, 2013).”

Respecto a esta problemática el estudio realizado por la Oficina Internacional del Trabajo determinó que:

“Debido a la baja cobertura contributiva histórica de la fuerza de trabajo, la proporción de adultos mayores que llega que consolidar un derecho jubilatorio apenas alcanza el 11% de la población mayor de 65 años. La desprotección social del 90% de los adultos mayores, también limita su acceso a cobertura de seguridad de salud y condiciona sus índices de pobreza (OIT, 2010, pag. 165).”

Por lo que la implementación de pensiones no contributivas será indispensable para garantizar tanto la seguridad social como la jubilación universal, las cuales serán las encargadas de brindar apoyo económico aquellas personas que no poseen afiliación o jubilación convencional para cubrir sus necesidades

Los derechos garantizados por la norma suprema enfocados en el adulto mayor son los encargados de asegurar su pleno desarrollo para que así logre desarrollarse en base a una vida digna, libre de discriminaciones y en igualdad de condiciones, sin embargo, cabe mencionar que algunos de estos beneficios son ignorados o se desconoce la forma correcta de ejercerlos, por lo que los beneficiarios no acceden a ellos, siendo necesario promover el conocimiento de estos derechos por medio de campañas y medios informáticos de fácil acceso para que su cobertura se vea incrementada y su ejercicio se de forma efectiva.

### 2.2.5. Vivienda digna

La vivienda digna es uno de los principales derechos sociales del adulto mayor, pues es uno de los componentes más importantes para asegurar una alta calidad de vida de las personas, sin embargo, el cumplimiento por parte del Estado es parcial, debido a que, si bien una gran cantidad de personas de la tercera edad cuentan con un techo donde vivir, generalmente viven en condiciones deplorables e inseguras, especialmente en los sectores rurales ya que no todos cuentan con servicios básicos o no son de fácil acceso, esta inobservancia constituye la vulneración del derecho a la vivienda de los adultos mayores.

Courtis y Ávila (2009) respecto del derecho a la vivienda adecuada, menciona que:

“La comprensión del derecho a una vivienda adecuada incluye varios tipos de obligaciones, algunas de ellas negativas por ejemplo, la prohibición de desalojos forzosos y otras positivas como la adopción de herramientas legislativas y otras medidas para garantizar la seguridad de la tenencia y la accesibilidad a la vivienda o aportar soluciones a las personas sin techo (Courtis y Ávila 2009, p. 193).”

En el numeral 7 del artículo 37 de la Constitución del Ecuador se establece que el Estado garantiza a los adultos mayores “el acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento” (CRE, 2008, art. 37), por lo que al establecer el acceso a la vivienda digna se entiende que se debe garantizar un espacio adecuado, con las medidas de seguridad necesarias, iluminación, ventilación y una infraestructura segura y de fácil acceso a servicios básicos. Sin embargo, al ser los adultos mayores los titulares de este derecho son necesario que la vivienda posea especificaciones adicionales, debido a que por su condición requieren mayores atenciones para que puedan desarrollarse plenamente dentro del espacio determinado.

El arquitecto y restaurador Eduardo Vallejo establece que para las personas que han sobrepasado la edad de 65 años, al ingresar a su hogar se encuentra con impedimentos, debido a que muchos residen en inmuebles normales que para ellos no lo son pues no ayudan a mejorar su calidad de vida sino que generan impedimentos en su desarrollo, por lo que, asegura, que la correcta adecuación de una vivienda facilitaría una estancia cómoda, segura e independiente, que redundaría en una mejora de la calidad de vida (El Comercio, s.f).

En atención a las necesidades del adulto mayor es de importancia el contar con un espacio donde la persona pueda desenvolverse sin impedimentos que entorpezcan su desarrollo, por lo que la vivienda adecuada deberá contar con: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, accesibilidad, y adecuación cultural (Comisión de Asentamientos Humanos, 2000, p. 10), es decir, esta debe tener una infraestructura cómoda, adecuada a sus necesidades y contar con los servicios necesarios para satisfacer sus requerimientos.

Respecto a la realidad del Ecuador, en el censo poblacional y vivienda del año 2010, se concluyó que el 68,5% de las personas adultas mayores se declaran propietarias de su vivienda, sin embargo no todas están en condiciones óptimas, presentando carencias en su estructura y disponibilidad de servicios especialmente elevadas en las áreas rurales. Respecto al acceso a la luz eléctrica de las personas adultas mayores se indicó que alcanza el 96,2%; los servicios higiénicos con conexión de agua, el 73,9%; y el alcantarillado tan solo el 55,5% (INEC, Censo 2010).

Se puede concluir que, si bien un alto porcentaje de personas de la tercera edad cuentan con vivienda propia, esta no es óptima para garantizar el pleno desarrollo de sus

habitantes, ya que no contar con una infraestructura apropiada ni con los requisitos necesarios para ser catalogada como vivienda digna y adecuada se estaría vulnerando este derecho, ya que al ir dirigida al adulto mayor necesariamente debe cubrir un mayor número de requisitos debido a su condición, siendo indispensable que la vivienda este adecuada a sus necesidades y capacidad, debido a que una mala adecuación en la infraestructura podría acarrear dificultades para su desarrollo e incluso ocasionar accidentes.

### **2.3. Derecho a la vivienda digna en relación con otros derechos**

Al ser el acceso a la vivienda el medio para que la persona logre desarrollarse de forma plena, digna y en satisfacción a todas sus necesidades, es que este derecho de forma directa e indirecta se relaciona a otros como: el derecho a la vida digna, de propiedad, a la intimidad, a un ambiente sano, entre otros que requieren de su aplicación para garantizarse de forma plena, por lo que es necesario resaltar esta relación con el fin de enfatizar la importancia del acceso a la vivienda para el desarrollo integro de la persona.

#### **2.3.1. El derecho a la vivienda y su relación con el derecho a la vida**

El derecho a la vida al ser entendido como un derecho global llamado a satisfacer las necesidades básicas de las personas, como es la alimentación, acceso a servicios básicos, vestimenta, cobijo, entre otros, requiere que para el pleno ejercicio del derecho a la vida cumpla con otros derechos, a razón de que no solo se trata tener derecho a vivir sino derecho a vivir dignamente. Por lo que el acceso a la vivienda será un elemento indispensable en el cumplimiento del derecho a la vida, ya que brinda la protección y el cobijo necesario para el pleno desarrollo de las personas que en el habitan.

Dentro de los derechos que integran el buen vivir el derecho a la vivienda es un punto clave para conseguir el pleno desarrollo de la persona, ya que contar con una vivienda digna y adecuada permite el desarrollo de la persona dentro de un ambiente adecuado, sano y que cuente con el correcto acceso a los servicios básicos, promoviendo el estilo de vida de la persona que la habita.

El Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 es efectuado para conseguir los objetivos del Estado y alcanzar el desarrollo pleno e igualitario de los habitantes, mediante la aplicación de políticas públicas y acciones afirmativas con la gestión e inversión pública de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; al ser el plan nacional el:

“Instrumento por el cual los recursos son destinados a la satisfacción de derechos y necesidades de todas las personas, el cual dentro de su primer eje prioriza los derechos de los grupos de atención prioritaria, enfatizando la importancia de que los adultos mayores cuenten con una calidad de vida digna, mediante el servicio ampliado de centros gerontológicos y el fortalecimiento de condiciones de jubilación (CRE, 2008, art. 280).”

Para cumplir con el objetivo de que los grupos pertenecientes a la tercera edad posean una calidad de vida digna es necesario el cumplimiento de otros derechos relacionados a este, principalmente el derecho a la vivienda digna ya que su vulneración conlleva una serie de riesgos para las personas, especialmente si se trata de los adultos mayores, los cuales tienen necesidades diferentes y más especializadas, que en caso de no ser cubiertas afectaría su desarrollo, salud y forma de vida.

### **2.3.2. El derecho a la vivienda y su relación con el derecho al trabajo**

El no poseer vivienda digna y adecuada que proporcione espacios de tranquilidad, comodidad y protección, traerá repercusiones para la persona en el desarrollo de sus actividades personales y profesionales, pues el no contar con los espacios necesarios para el correcto desempeño de sus funciones impedirá su desarrollo y cumplimiento, así mismo el no contar con un trabajo estable afectaría el requisito de seguridad de tenencia, debido

a que el no tener un ingreso fijo con el que costear la renta mensual pondría en riesgo su lugar de vivienda.

### **2.3.3. El derecho a la vivienda y su relación con el derecho a la salud**

El derecho a la salud es un derecho esencial de todo ser humano que incluye el acceso oportuno, aceptable y asequible de atención de calidad suficiente, que tiene estrecha relación con el derecho a la vivienda digna debido a que mientras mejor sea la calidad de la vivienda en la cual se desarrolla la persona, serán mayores las condiciones sanitarias en las que viva la persona siendo aún más necesario en el caso de tratarse del adulto mayor.

A pesar de ser tan necesario el contar con una asistencia oportuna y eficaz, según la Organización Mundial de la Salud “los grupos vulnerables y marginados de las sociedades suelen tener que soportar una proporción excesiva de los problemas sanitarios” (2015), sin embargo, suele verse mitigado mediante a aplicación de políticas públicas dirigidas a estos grupos.

### **2.3.4. El derecho a la vivienda y su relación con el derecho a la intimidad**

El derecho a la intimidad personal y familiar está plenamente ligado al derecho a la vivienda debido a que el principal motivo de que los hombres busquen un lugar para vivir y construyan sus moradas, no es únicamente el de protegerse del clima o de alejarse de los elementos exteriores, sino que va más allá, las personas buscan un cobijo para tener un espacio propio, en donde ser y estar dentro de él.

Siendo así se puede entender que el derecho a la vivienda está plenamente ligado con el derecho a la intimidad, respecto de su relación Ferrando, E. menciona que la morada es la “prolongación y condición espacial de la seguridad personal y de la dignidad de la persona humana, que exige el respeto del lugar donde se desarrolla la mayor parte de la vida y de la intimidad personal y familiar” (1992, p. 308).

### **2.3.5. El derecho a la vivienda y su relación al derecho a un ambiente sano**

Nuestra constitución en su artículo 14 reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el cual garantice la sostenibilidad del buen vivir; así mismo su artículo 31 garantiza que:

“Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sostenibilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (CRE, 2008).”

En la declaración sobre el Medio Humano realizada en la conferencia de Estocolmo de 1972 se da el reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano que no impida, ni desmejore la calidad de vida de las personas, al igual que la obligación que debe existir de protegerlo y mejorarlo, por lo que la función del Estado no debe estar orientada únicamente a la construcción de la vivienda de interés social, sino que debe estar complementada con la del cumplimiento y supervisión para el mantenimiento del ambiente sano.

El derecho a una vivienda digna y ambiente sano necesita de servicios y condiciones ambientales que hagan posible el derecho a la vida, satisfacción de necesidades y desarrollo de las personas, de forma que logren conseguir el pleno cumplimiento de estos derechos. Respecto de los servicios con los que debe contar, se debe tener presente que la implementación de estos no debe generar impacto para el medio ambiente, teniendo que existir adecuada coordinación y supervisión en las construcción y mejoras que se deban realizar.

Teniendo presente que estos derechos están plenamente ligados y se complementan, Commoner, B. expresa que “la calidad de vida depende de la calidad del ambiente” (1980), al igual que respecto de la protección de derechos fundamentales Guialdino, R. llegó a la conclusión que “los menoscabos graves al medio ambiente

pueden afectar el bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio y dañar su vida privada y familiar, aun cuando no pusieran en peligro grave su salud” (2013, pág. 62).

### **2.3.6. El derecho a la vivienda relacionado con el derecho a la propiedad**

El derecho a la vivienda tiene un vínculo estrecho con el derecho a la propiedad debido a que este le permite a la persona disponer del lugar en donde vivir, estando en la libertad de realizar las modificaciones que creyere pertinentes siempre y cuando respete los estándares permitidos y autorizados por el municipio de cada sección, ya que estos serán los encargados de garantizar la seguridad de la personas que los habitan y los rodean, ya que si bien se tiene derecho sobre su propiedad también tiene el deber de cumplir con los lineamientos de seguridad impuestos.

De igual forma estos derechos se relacionan ya que dentro de los aspectos reconocidos en la Observación General número 4 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y ratificados por la Corte Constitucional, el derecho a la vivienda digna debe contar con la seguridad de tenencia siendo importante referirse a lo señalado por la Corte Constitucional:

“Este factor íntimamente vinculado con el derecho a la propiedad, determina que las personas deben gozar del derecho a la vivienda a través de la seguridad en lo referente a su tenencia, dentro de la cual se incluye la ocupación por parte del propietario, ocupación que abarca el uso, goce y disposición de su vivienda, para los fines que estime pertinentes (CCE-EP-146-14-SEP-CC, 2014).”

Al tratarse de personas de tercera edad se podría figurar un problema respeto del derecho de propiedad que tiene estas personas, ya que si bien muchas de ellas cuentan con un techo para vivir no todas poseen título de propiedad, o si lo poseen sus viviendas no cumplen con los estándares de seguridad exigidos o se encuentran ubicadas en zonas de riesgo, poniendo en peligro sus vidas y las de que los rodean, siendo en este caso

necesaria la intervención del Estado para regularizar la situación de las personas para que así pueda desarrollar con dignidad su proyecto de vida.

#### **2.4. Políticas públicas a favor del adulto mayor**

Para Aguilar (1992) las políticas públicas son plasmadas como un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos, es decir, son directrices generales que reflejan una prioridad y voluntad política por parte del Estado para modificar una situación que requiere mayor atención, con la finalidad de garantizar los derechos de un determinado grupo de personas.

Según el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, “el número de personas de más de 60 años, que era de alrededor de 600 millones en el año 2000, llegará a casi 2.000 millones en el 2050” (Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002, p. 9), razón por la cual el envejecimiento de la población y su atención pasará a ser un tema primordial para el desarrollo de la sociedad. El Plan de Acción Internacional<sup>3</sup> pretende garantizar independientemente del lugar en el cual se desarrolla la persona, que esta pueda envejecer con seguridad, dignidad y con participación políticamente activa.

El objeto del Plan de Acción Internacional (2002) es el de aportar con un instrumento práctico encaminado a la formulación de políticas que consideren las necesidades básicas asociadas con el envejecimiento de los individuos y de las poblaciones. Para el cumplimiento de su objetivo, el Plan implementa una serie de recomendación para la implementación de medidas necesarias promover la inclusión de las personas de edad en actividades laborales, económicas y políticas de la sociedad.

---

<sup>3</sup> Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento realizado en el año 2002, fue considerado como base para la redacción de las disposiciones constitucionales de la Constitución de 2008.

La implementación de las recomendaciones otorgadas por el Plan de Acción Internacional, se pueden notar en Ecuador con la implementación de la Constitución del 2008, a razón que tanto el Estado como la sociedad, en reconocimiento de la importancia e incremento de las personas de edad, se han visto en la obligación de fijar su atención en el ejercicio de los derechos de este grupo de personas, así como su inclusión en la sociedad activa del país.

Las políticas públicas que se han implementado en el país se modulan mediante procesos de gestión e inversión social con el objetivo de mejorar las condiciones vida y participación activa de los adultos mayores. La Constitución del 2008, el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional del Buen Vivir, serán las principales normas encargadas de garantizar y promover los derechos de las personas, por medio de implementación de políticas públicas encaminadas a equiparar la participación e inclusión de aquellos grupos que necesitan especial atención por haber sido excluidos.

La obligación del Estado de implementar políticas públicas se justifica en el artículo 342 de la Constitución, el cual establece “el Estado asignará de manera prioritaria y equitativa los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema. Debido a que, los servicios públicos se financian con fondos del Estado, y es obligación de éste, asegurar la prestación económica de forma permanente y obligatorio” (CRE, 2008, art. 342).

Siendo así, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Personas Adultas Mayores recalca el deber del Estado de:

“Elaborar y ejecutar políticas públicas, planes y programas que se articulen al Plan Nacional de Desarrollo, enmarcadas en la garantía de los derechos de las personas adultas mayores, tomando como base una planificación articulada entre las instituciones que integran el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (Ley s/n, 2019, art. 9).”

Considerando que a lo largo de su vida las personas mayores han aportaron al desarrollo del país, la Constitución les garantiza un envejecimiento digno por medio de instituciones públicas que se encargarán de implementar políticas públicas en su beneficio.

El Ministerio de Inclusión y Economía Social es la institución que se encarga de supervisar los procesos de cuidado del Adulto Mayor en el Ecuador, el cual por medio de la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos garantizará el envejecimiento positivo y activo de los adultos para la vida digna, saludable, con fortaleciendo la inclusión y participación social, la protección, la atención y cuidado.

Una propuesta aplicada en el territorio ecuatoriano es la de Mis Mejores Años, la cual esta sustentada en base al envejecimiento activo y saludable, y busca mejorar la calidad de vida de las personas mayores de 65 años, particularmente de aquellas que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad. De acuerdo a la Secretaria Técnica del Plan Toda una Vida esta propuesta pretende generar:

“[...] un cambio cultural de carácter universal, encaminado al reconocimiento de las personas adultas mayores como sujetos de derechos, y como principales actores de su desarrollo y de la sociedad. Por ello, entre sus prioridades se incluye acciones específicas orientadas a eliminar aquellos mitos que obstruyen el pleno desarrollo de las personas en esta etapa de la vida y a interiorizar en la sociedad la necesidad de convivir entre distintas generaciones comprendiendo que la diversidad es una riqueza, y que cada grupo poblacional tiene necesidades específicas que deben ser atendidas en un marco de corresponsabilidad social (Secretaria Técnica del Plan Toda una Vida, s.f).”

Siguiendo la línea de la propuesta se puede hacer mención al Crédito de Desarrollo Humano, el cual ofrece a los adultos mayores la posibilidad de acceder a él y con el acompañamiento del Instituto de Economía Popular y Solidaria para que puedan hacer un plan y capacitarse para montar un pequeño negocio (Bono de Desarrollo Humano, s.f).

Otra política aplicable al adulto mayor es la de la Jubilación Universal no Contributiva, la cual se enfoca en mitigar la pobreza mediante la entrega de una

compensación monetaria directamente al adulto mayor, con la finalidad de que pueda cubrir sus necesidades diarias.

De igual manera esta el Programa de Atención Integral a las Personas Adultas Mayores, encargado de mejorar la calidad de vida de la población adulta mayor, teniendo como prioridad la atención de salud en todas las unidades de atención hospitalaria y áreas sociales.

La eliminación de barreras físicas y arquitectónicas para personas con discapacidad de igual forma busca promover la adecuación de espacios públicos a igual que de viviendas que permitan el desenvolvimiento para discapacitados y por ende para adultos mayores con este problema.

La aplicación de deducibles y exoneración del pago de impuestos, la cual consiste en la devolución del impuesto al valor agregado con monto máximo mensual (MIES, 2013).

Lo anterior es parte de algunas de las políticas que garantizan el desarrollo integral de los adultos mayores, aplicadas para crear oportunidades y garantizar la igualdad e inclusión de este grupo; como se manifestó, estas facultades están a cargo del Ministerio de Inclusión y Economía Social, sin embargo, no se debe dejar de lado la obligación que tienen los gobiernos locales de implementar acciones afirmativas para que sean aplicables y conocidas estas políticas, pues con la aplicación de estas se busca generar condiciones óptimas de vida para los adultos mayores.

Al ser acceso a la vivienda digna indispensable para que la persona pueda satisfacer sus necesidades y desarrollarse dignamente, se entenderá que la violación a este derecho acarrearía la vulneración de todos aquellos derechos relacionados con este, como puede ser, el derecho a la propiedad, privacidad, salud o al ambiente sano, ya que si bien

la vivienda garantiza el lugar donde habita y se desarrolla la persona, este promoverá su bienestar, salud, seguridad y desarrollo efectivo de sus actividades.

### **CAPÍTULO III. El derecho a la vivienda digna del adulto mayor en el Distrito**

#### **Metropolitano de Quito**

Con el fin de identificar los medios adecuados para hacer efectivo el pleno ejercicio del derecho a la vivienda digna y adecuada en el Distrito Metropolitano de Quito, se identificará las instituciones encargadas de satisfacer este derecho, así mismo se detallará de forma concreta la normativa aplicable a este territorio y su utilidad para finalmente establecer los medios por los cuales se materializan los objetivos que están poseen. Dentro de este capítulo se pretende determinar si los mecanismos implementados por el GAD municipal del DMQ son efectivos y cumplen con el fin de garantizar el acceso a la vivienda digna al grupo de atención prioritaria materia de la investigación para finalmente ofrecer propuestas encaminadas a mejorar el cumplimiento efectivo de este derecho.

#### **3.1. Instituciones competentes para garantizar el derecho a una vivienda digna en el Distrito Metropolitano de Quito**

El Acuerdo Ministerial 34 publicado en el registro Oficial Edición Especial 81 del 29 de octubre de 2010, expresa que el organismo competente para fomentar el progresivo cumplimiento del acceso a la vivienda es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, organismo de la Administración Pública Central que impulsa y ejecuta las políticas públicas referentes a vivienda (AM-34, 2010).

El MIDUVI es el encargado de implementar las medidas necesarias para que las personas puedan acceder al derecho a la vivienda digna y adecuada, siendo el sistema de subsidios e incentivos el medio que brinda las facilidades para el acceso a este derecho. Las personas que cumplan con los requisitos necesarios podrán ser beneficiados con el

bono Casa para Todos, el cual consiste en la ayuda económica que el Gobierno Nacional entrega a las familias de escasos recursos del territorio ecuatoriano para el financiamiento de la cuota inicial de su vivienda.

Con objetivos más específicos referentes a la vivienda digna, la Empresa Pública Casa Para Todos es la entidad pública encargada del desarrollo del Programa de Interés Social y Público en el Marco de la Intervención Emblemática<sup>4</sup>.

Los objetivos cuantitativos de la Empresa Pública Casa para Todos son el de:

“Disminuir el déficit habitacional cuantitativo 5 de hogares de 12,3% de diciembre del 2016 al 9.9% para el año 2021, y el de incrementar del 53% al 95% el número de hogares con vivienda propia y digna para las personas que se encuentran en situación de extrema pobreza (Casa para toda empresa pública, s.f).”

Mientras que en sus objetivos cualitativos de manera más específica pretende la implementación de mecanismos para facilitar el acceso a la vivienda digna a las personas de escasos recursos y grupos vulnerables, siendo las siguientes:

1. “Desarrollar e implementar programas de vivienda que permitan disminuir el déficit cuantitativo habitacional, facilitando los procesos de legalización de la tenencia y propiedad del suelo y las viviendas, con principios de protección y seguridad, en coordinación con todos los niveles del Estado.
2. Promover la generación de proyectos de vivienda de interés social en zonas urbanas consolidadas, rurales y donde haya escasez de oferta.
3. Planificar el desarrollo, construcción y financiamiento de vivienda de interés social a nivel nacional, en concordancia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de ordenamiento territorial y uso de suelo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos.
4. Promover el desarrollo de programas habitacionales integrales accesibles para todos, en especial a grupos prioritarios y adecuados a las necesidades de los hogares y las condiciones climatológicas, ambientales y culturales, considerando la capacidad de acogida de los territorios.

---

4 También denominado Casa Para Todos.

5 Número de viviendas cuyas condiciones habitacionales se consideran irrecuperables a partir de la combinación, materiales predominantes y el estado de los mismos, expresado como porcentaje del total de viviendas.

5. Ejecutar proyectos y programas para la construcción de vivienda de interés social, así como de mejoramiento de vivienda irrecuperable.
6. Ampliar la cobertura de servicios básicos que garanticen un hábitat seguro y saludable en los programas habitacionales desarrollados y el acceso a equipamientos sociales.
7. Promover el cumplimiento de estándares de calidad para la construcción de viviendas y sus entornos (Casa para toda empresa pública, s.f).”

Tanto el MIDUVI como la Empresa Pública Casa para Todos serán las principales entidades encargadas de asegurar el pleno ejercicio del derecho a la vivienda dentro del DMQ, ya que, si bien son entidades nacionales, corresponderá a su unidad territorial el ejercicio de objetivos generales para asegurar el correcto ejercicio del derecho a la vivienda digna y adecuada. Siendo el programa Casa para Todos implementado por la Empresa Pública Casa para Todos, el programa encargado de establecer objetivos encaminados al cumplimiento de parámetros necesarios para que la vivienda sea catalogada como digna.

Sin embargo, la determinación del nivel de cumplimiento de los objetivos del MIDUVI se encuentra imposibilitada a razón de que a la fecha no existe datos sobre el cumplimiento de sus objetivos, ya que como se puede evidenciar en el **ANEXO 1**, documento de fecha 3 de marzo de 2022 emitido por Mgs. José Miguel Robalino Molina director de la oficina técnica de Pichincha, en su parte pertinente certifica:

“Por medio de la presente, tengo a bien informar a la ciudadanía en general que la Oficina Técnica y de Prestación de Servicios de Pichincha, **NO** cuenta con los datos de cobertura geográfica de atención ciudadana, debido a que en el contexto de emergencia sanitaria esta unidad no ha realizado ninguna encuesta de atención ciudadana en el periodo comprendido de enero a diciembre de 2022 [...]” (MIDUVI, 2022).

Así mismo, respecto del proyecto Casa Para Todos, Estefanía Celi establece que “la única cifra sobre este proyecto se encuentra en la rendición de cuentas de Moreno, entregada tardíamente a la Asamblea, y habla de 125.000 viviendas aproximadamente”

(Primicias, 2022), teniendo presente que el proyecto tenía planificado la construcción de 220.000 casas, tras ser ajustado de su meta inicial de 325.000 casas, se podría presumir que este no cumplió con sus metas y mucho menos ayudó al objetivo de implementar viviendas dignas para las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, quedando en evidencia el incumplimiento en las obligaciones del Estado respecto de su gestión y control.

### **3.2. Normativa para el desarrollo del derecho a la vida digna dentro del DMQ**

En el ámbito nacional existe normativa abundante pero dispersa respecto al derecho a la vivienda del adulto mayor, lo cual fragmenta las competencias dificultando el ejercicio y control de este derecho, tanto por las instituciones del Estado como por los titulares del derecho, razón por la cual a continuación se especificará las normas principales aplicables al derecho a la vivienda dentro del DMQ, detallando su importancia y utilidad al tema.

#### **3.2.1. Código Orgánico de Organización Territorial autonomía y descentralización**

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización es la norma que reúne y simplifica en un solo cuerpo normativo todas las leyes existentes referentes al régimen municipal, provincial y juntas parroquiales, así como las leyes de financiamiento de Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esta norma determina las funciones a cargo de los gobiernos seccionales, constituidos por las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales, los cuales según el artículo 238 de la Constitución gozan de autonomía política, administrativa y financiera (CRE, 2008).

En términos generales los Gobiernos Autónomos Descentralizados según el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo son:

“instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana, las cuales están organizadas de la siguiente forma: GAD Regionales, GAD Provinciales, GAD Cantonales y GAD Parroquiales” (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, s.f.)”

Si bien, la definición otorgada por el observatorio no se menciona a los GADs municipales, estos son los que cuentan con mayor relevancia dentro del país. El COOTAD en su artículo 54 establece las funciones a cargo de los GADs municipales, las cuales van orientadas a obtener el desarrollo progresivo de los derechos de las personas que habitan este espacio. Al ser el derecho a la vivienda digna un derecho fundamental, dentro de las funciones del GAD municipal se detalla en su literal I, la función de “Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal” (COOTAD, 2010).

Para el ejercicio de su competencia respecto del hábitat y vivienda dentro de esta normativa, se establece en el artículo 147 que “el Estado en todos sus niveles de gobierno garantizará el derecho a la un hábitat seguro y saludable y un vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas” (COOTAD, 2010), por lo que queda en competencia de los GADs la obligación de implementación, creación y regulación de medidas para que se del efectivo ejercicio del derecho a la vivienda digna y adecuada.

El COOTAD al ser la norma en donde se encuentran recogidas las normas que son competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en niveles provinciales, municipales y juntas parroquiales, es una de las normas más relevantes en referencia al cumplimiento de derechos consagradas en la Constitución, a razón de que dentro de esta normativa se puede especificar las facultades y obligaciones que tiene cada nivel de gobierno respecto de la implementación de proyectos, planes, estrategias y programas relativos al cumplimiento efectivo del acceso a la vivienda digna y adecuada.

### 3.2.2. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial uso y gestión de suelo, publicada en el Registro Oficial Suplemento 790 el 05 de julio de 2016, es la encargada de precisar las reglas generales a las cuales se sujetarán los diferentes niveles de gobiernos en relación al uso y gestión de su territorio, esta norma tiene su fundamento en el artículo 3 de la Constitución de la República, específicamente en sus numerales 5 y 6, los cuales establecen como deberes del Estado los de:

“Planificar el desarrollonacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al Buenvivir; y, promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización (CRE, 2008, art. 3).”

Al restablecer que el Estado es el encargado de asumir el deber de planificar el desarrollo nacional y promover el desarrollo equitativo y solidario mediante la descentralización, esta Ley dispone las regulaciones y los estándares mínimos que deberán seguir los diferentes niveles de gobierno para que sus ciudadanos alcancen del buen vivir. Al ser el derecho a la vivienda un factor fundamental para lograrlo, esta ley busca la planificación urbanística y la determinación de vivienda social del territorio, precisando así en su artículo primero el objetivo de:

“[...] fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno (Ley s/n, 2016, art. 1).”

El objetivo de esta ley responde a la obligación del Estado dispuesta en los artículos 375 y 376 de la Norma Suprema, los cuales disponen que el Estado deberá garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna mediante sus niveles de gobierno,

para lo cual elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.

Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, se otorga a las municipalidades la facultad de expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, al igual que la facultad de prohibir la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado (CRE, 2008, art. 375, 376).

El amparo constitucional resulto dentro de la causa No. 17323-2007-0611 respecto de la facultad para expropiar que posee el municipio, establece que esta no es una facultad arbitraria, toda vez que para la ejecución de la expropiación se deberá tomar en cuenta la condición de las personas que serán desalojadas, así como también se deberá tener el objetivo de garantizar el acceso a una vivienda digna para sus ocupantes, por medio de la expropiación.

Para alcanzar el objetivo de propiciar el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, esta ley otorga a los GADs la potestad de implementar planes urbanísticos complementarios, los cuales van “dirigidos a detallar, completar y desarrollar de forma específica las determinaciones del plan de uso y gestión de suelo” (Ley s/n, 2016, art. 31), al igual que la implementación de planes parciales, los cuales están destinados a la implementación de instrumentos, planes o programas que se encargaran de la regularización y mejoramiento de los sistemas públicos de soporte, entendiendo a estos sistemas como “las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para

el buen funcionamiento de los asentamientos humanos” (Ley s/n, 2016, art. 4), así como la construcción de viviendas de interés social que satisfagan la demanda creciente.

Para el desarrollo de viviendas de interés social el artículo 64 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial uso y gestión de suelo declara que los gobiernos autónomos descentralizados podrán proceder a la expropiación en beneficio de quienes puedan adquirir los lotes de terreno tomando en cuenta su capacidad de pago y condición socioeconómica, por lo que:

“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en el plan de uso y gestión de suelo o sus planes complementarios, declararán zonas especiales de interés social que deberán integrarse o estar integradas a las zonas urbanas o de expansión urbana que, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad, deban ser urbanizadas para la construcción de proyectos de vivienda de interés social y para la reubicación de personas que se encuentren en zonas de riesgo (Ley s/n, 2016).”

Teniendo en cuenta que vivienda de interés social es “la vivienda adecuada y digna destinada a los grupos de atención prioritaria y a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, en especial la que pertenece a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios” (ley s/n, 2016, art. 85), se establece que los gobiernos autónomos municipales y metropolitanos:

“[...] gestionarán el suelo urbano requerido para el desarrollo de los programas de vivienda de interés social necesarios para satisfacer la demanda existente en su territorio de conformidad con su planificación. Para ello, harán uso de los mecanismos y las herramientas de gestión del suelo contempladas en la legislación vigente (ley s/n, 2016, art. 87).”

Esta ley también contempla la necesidad que tienen las viviendas de contar con una infraestructura adecuada además de servicios públicos de soporte, señalando que serán los GADs los encargados de la expedición de normas para el diseño urbanístico y arquitectónicos para el procedimiento abreviado específico y expedito de recepción de obras en programas especiales de vivienda, que incluyan el otorgamiento de permisos

únicos para la habilitación del suelo, edificación y habitabilidad en un proyecto de vivienda social.

Siendo así la aplicación de esta norma es indispensable, debido a que justifica las potestades otorgadas al GAD municipal de Quito respecto del derecho a la vivienda, a razón de que en ella se encuentra plasmada la obligación del Estado de garantizar a sus ciudadanos una vivienda digna y adecuada a través de sus niveles de gobierno, por lo cual se otorga a los municipios la facultad de gestionar el suelo urbano para el desarrollo de programas, planes y estrategias de vivienda según lo establecido en su plan de desarrollo con el fin de satisfacer la demanda de viviendas.

### **3.2.3. Plan desarrollo territorial del distrito metropolitano de Quito Ordenanza**

#### **Municipal 41**

El plan de desarrollo territorial del DMQ surge a razón de lo establecido en el numeral 1 del artículo 264 de la Constitución el cual dicta que “los gobiernos municipales tendrán la competencia exclusiva de planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural” (CRE, 2018), por lo que en cumpliendo de la función otorgada el literal e de los artículos 54 y 84 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización establece que será facultad de los GADs la:

“[...] elaboración y ejecución del plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias dentro de su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas (Ley 0, 2017).”

Por lo que con el fin de desempeñar las potestades otorgadas el plan de desarrollo territorial se fija como objeto el de:

“[...] ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones relacionadas con el desarrollo sostenible social, económico-productivo, ambiental y territorial. El Plan se implementará

a través del ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución de la República y la ley, así como aquellas transferidas como resultado del proceso de descentralización (OM-41, 2015).”

Es decir, el Plan va orientado esencialmente a mejorar de modo sostenible la calidad de vida de quienes habitan en el Distrito Metropolitano de Quito sin ningún tipo de discriminación, para lo cual centra su atención en tres principales campos de aplicación: desarrollo social, desarrollo económico y desarrollo ambiental, los cuales se harán efectivos mediante la implementación de políticas encaminadas al cumplimiento de estos objetivos. Para lo cual contiene:

- a) “Principios de la planificación metropolitana del desarrollo y del ordenamiento territorial e identificación de Ejes Estratégicos.
- b) Diagnóstico general estratégico del Distrito Metropolitano de Quito.
- c) Propuesta del componente estratégico de desarrollo y ordenamiento territorial.
- d) Plan de Uso y Ocupación del Suelo (OM-41, 2015).”

Siendo la política pertinente al tema de investigación la propuesta del componente estratégico de desarrollo y ordenamiento territorial, a razón de que por medio de su aplicación pretende “proteger el patrimonio histórico y cultural del distrito metropolitano como una estrategia de valoración de las localidades que mejore la habitabilidad y calidad de vida de sus ocupantes y usuarios” (OM-41, 2015, p. 127), por medio de la que se busca la:

- “Recuperación del patrimonio urbano basada en la interrelación de las políticas sectoriales de: generación de vivienda, de empleo, de ahorro de energía, de medioambiente, de educación, y cultura.
- Evitar la elitización de las zonas en que se interviene al igual que de los procesos de expulsión de población (gentrificación).
- Generar posibilidades de inversión privada para la generación de vivienda que use los inmuebles abandonados.
- La reutilización de las estructuras existentes como soporte de la habitabilidad y de la función residencial, que incluye los aspectos de infraestructura sanitaria, electricidad, agua potable, es decir todas las condiciones medioambientales y de paisaje.
- Mejorar las condiciones de habitabilidad de la ciudad histórica vinculadas con la renovación y mejora de las infraestructuras urbanas, obsoletas e insuficientes.
- Dotar de nuevas infraestructuras complementarias a las existentes, que permitan a los habitantes de las viviendas el acceso a nuevos servicios de energía y/o tecnología de la comunicación.

- Recuperar y poner en valor la eficiencia urbana que poseen las estructuras del CHQ y las de las áreas históricas del DMQ, demostrada en el tiempo y que guardan como secreto su conservación (OM-41, 2015, p. 127).”

Si bien se detalla de forma específica las medidas a implementarse dentro del DMQ para promover el derecho a la vivienda digna en pleno cumplimiento de los parámetros necesarios para ser catalogada como adecuada, muchas de ellas no se ven materializadas, pues no cuentan con los medios para hacerse efectivos, por lo que si bien posee medidas que podrían impulsar el desarrollo efectivo de este derecho, es necesario generar los medios para ejercerlos.

#### **3.2.4. Reglamento para el acceso a subsidios e incentivos del programa de vivienda de interés social y público en el marco de la intervención emblemática.**

El reglamento para el acceso a subsidios e incentivos del programa de vivienda de interés social y público en el marco de la intervención emblemática, denominado Casa para Todos es el encargado de facilitar el otorgamiento de facilidades e incentivos dirigidos a favorecer el acceso a vivienda, digna y adecuada a los ciudadanos ecuatorianos, enfocándose principalmente en la población que se encuentra en situación de desventaja frente a los demás.

En primer lugar, este reglamento nos indica la definición de vivienda de interés social, mencionando que es la vivienda:

“[...] destinada a los ciudadanos ecuatorianos en situación de pobreza y vulnerabilidad; así como, a los núcleos familiares de ingresos económicos bajos e ingresos económicos medios de acuerdo a los criterios de selección y requisitos aplicables, que presentan necesidad de vivienda propia, sin antecedentes de haber recibido anteriormente otro beneficio similar, asegurando de esta manera, un hábitat seguro e inclusivo para la familia. El valor de la vivienda de interés social será de hasta los 177,66 Salarios Básicos Unificados (DE-861, 2019).”

Se puede señalar que si bien las viviendas de interés social estarán destinadas a los ciudadanos ecuatorianos que se encuentran en situación de desigualdad económica o

social, estos tendrán que cumplir una serie de requisitos para poder acceder a este beneficio, estableciendo en primer lugar que los solicitantes deberán garantizar que no gozaron de una ayuda equivalente con anterioridad, de igual manera los aspirantes tendrán que pasar por los criterios de selección los cuales serán establecidos por los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Con respecto a las viviendas de interés social, este reglamento elabora una segmentación referente a la clase de subsidios<sup>6</sup> que las personas podrán acceder para beneficiarse. Los segmentos denominados por este reglamento son tres y se encuentran detallados en el artículo 4 de esta norma; dentro del primer segmento se encuentran ubicadas las viviendas de interés social que gozaran de un subsidio total por parte del Estado, a razón de ir dirigido aquellas personas que por su situación de pobreza o vulnerabilidad no cuentan con los medios necesarios para cubrir una parte del pago, los beneficiarios deberán cumplir con los criterios de elegibilidad y priorización determinados por el ente rector de desarrollo urbano y vivienda, el cual realizara la selección de beneficiarios que consten en el registro social (DE-861, 2019).

El segundo segmento va dirigido para aquellas viviendas de interés social que contarán con un subsidio parcial por parte del Estado, dentro de este se constituyen dos modalidades:

- a. “Vivienda de interés social, con modalidad de arrendamiento con opción a compra de hasta 57,56 SBU. Los beneficiarios pueden recibir subsidios del Estado y tasa de interés preferencial, en dependencia del cumplimiento de los requisitos y parámetros del análisis socio-económico del núcleo familiar; así como las condiciones de asignaciones y reversiones de las viviendas, determinados por el ente rector de desarrollo urbano y vivienda.
- b. Vivienda de interés social, desde 57.56 SBU, hasta 101,52 SBU; con modalidad de crédito hipotecario con subsidio inicial del Estado y tasa de interés

---

<sup>6</sup> Entendiendo por subsidio a una ayuda extraordinaria por parte de la administración pública del Estado para incentivar o facilitar el acceso a un bien o proteger a un colectivo discriminado.

preferencial. Los beneficiarios deben cumplir con los requisitos establecidos por las instituciones financieras que concedan los préstamos hipotecarios en el marco de lo establecido por la Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera (DE-861, 2019).”

Dentro del último segmento se encuentran aquellas viviendas de interés social desde 101,53 SBU, hasta 177,66 SBU con tasa de interés preferencial para el crédito hipotecario, estableciendo que los beneficiarios deben cumplir con los requisitos establecidos por las instituciones financieras que concedan los préstamos hipotecarios en el marco de lo establecido por la Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera (DE-861, 2019).

El reglamento para el acceso a subsidios e incentivos del programa de vivienda de interés social y público en el marco de la intervención emblemática dentro del artículo 5 establece los tipos de subsidios e incentivos que se aplicarán a los proyectos de vivienda de interés social, los cuales estarán clasificados en:

1. “Subsidio total del Estado.
2. Subsidio parcial del Estado.
  - 2.1 Arriendo con opción a compra
  - 2.2 Crédito hipotecario con subsidio inicial del estado y tasa de interés preferencial.
3. Crédito hipotecario con subsidio inicial del Estado con tasa de interés preferencial.
4. Incentivos en proyectos de vivienda de interés social.
  - 4.1 Ampliaciones y adecuaciones de vivienda.
  - 4.2 Obras de agua y saneamiento para terreno propio
  - 4.3 Titulación del terreno.
  - 4.4 Situación de emergencia, casos de excepción, fortuitos o de fuerza mayor.
  - 4.5 Incentivos para construcción de viviendas de pueblos y nacionalidades del Ecuador en terrenos comunitarios y/o asociativos, así como en el Régimen Especial de Galápagos (DE-861, 2019).”

Según la segmentación y clasificación de subsidios respecto a la vivienda de interés social establecida en esta normativa es que se puede determinar que el subsidio al cual los adultos mayores deberá aplicar como principal opción será el subsidio de primer grado el cual contará con el apoyo total del Estado para la adquisición de su vivienda, a razón de que por su condición y estado de vulnerabilidad este no podrá asumir gastos

adicionales de los que requiere para su sustento diario; el subsidio de primer grado se refiere a:

“Una inversión social proveniente del Estado ecuatoriano a través del ente rector de desarrollo urbano y vivienda destinado a la construcción total y completa de una vivienda de interés social de primer segmento, por primera y única vez. Los beneficiarios de este subsidio, los grupos poblacionales de las áreas urbana y rurales, que cumplan con los criterios de elegibilidad y priorización (pobreza y vulnerabilidad) establecidos por el ente rector de desarrollo urbano y vivienda (DE-861, 2019).”

Dentro de la normativa se establece que la construcción de las viviendas con subsidio total del Estado se podrá realizar por medio del MIDUVI, el cumplimiento de las normas vigentes o a su vez por medio de empresas públicas que se apeguen a la normativa y a los procedimientos del ente rector del desarrollo urbano y vivienda, fijando los valores de la construcción de la vivienda de interés social con subsidio total del Estado en un valor de 34,26 SBU o de 41, 12 para construcciones a efectuarse en terreno de propiedad del beneficiario, mientras que si la construcción se efectúa en terreno propiedad del Estado alcanzara un valor de hasta 57,56 SBU dentro del cual se incluirá obras de urbanización y el valor del terreno (DE-861, 2019).

Esta norma es de suma importancia al momento de referirse al cumplimiento de la obligación del Estado de asegurar el acceso a la vivienda digna, puesto a que en ella se establece el medio por el cual se hará efectivo este derecho, siendo la implementación de subsidios los encargados de asegurar que la persona dependiendo de sus capacidades económicas pueda acceder al derecho a la vivienda con el apoyo económico del Estado.

En el año 2021 la ejecución presupuestaria fue de \$209.016.312 para el sector territorio de habitad y vivienda, siendo distribuida entre la Secretaria de Territorio Habitad y Vivienda, la EPM de Agua Potable y Saneamiento, Instituto Metropolitano de Patrimonio y EPM de Habitad y Vivienda reflejando que entre las entidades se ejecutó un 72% del valor asignado tal cual consta en el **ANEXO 2**, sin embargo no existe datos

específicos respecto del presupuesto empleado para los subsidios e inversión destinada a las mejoras de viviendas dentro del programa de vivienda interés social, por lo que, al no existir una clara información de datos acerca del presupuesto destinado al cumplimiento de sus objetivos y planes, resulta difícil medir y establecer si existe una debida gestión y cumplimiento de objetivos alcanzado o cumplidos.

### **3.3. Reglamento para la calificación de proyecto de Vivienda de Interés Social**

Esta normativa establece los trámites y procedimientos que deberá realizar la persona interesada en acceder al proyecto de Vivienda de Interés Social, esto a razón de lo señalado en la Constitución, la cual dispone el derecho de las personas a un habitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica, estableciendo que:

“Las instituciones del Estado sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución (CRE, 2008, art. 226).”

Los artículos 154 numeral 1, 226, 261 numeral 6, y el artículo 375 del numeral 1 al 5 de la Constitución, los artículos 113,114,115 y 116 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y finalmente el artículo 90 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo determinan que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda es el órgano al cual le corresponde definir y emitir las políticas públicas respecto de habitat, vivienda, asentamiento humanos y desarrollo urbano, por medio de las facultades de rectoría, planificación, regulación control y gestión.

Por lo que en reconocimiento a las facultades del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda para la regulación del hábitat y vivienda es que este reglamento posee el objetivo de:

“Establecer los trámites y procedimientos para la calificación de proyectos de vivienda de interés social por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como los procedimientos simplificados para la aprobación de estos proyectos en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos correspondientes (AM-003-19, 2019).”

Siendo así dentro del artículo 3 de esta norma se detallan las condiciones generales que las viviendas de interés social deberán cumplir para poder acceder al proyecto, las cuales son:

- “Que el predio se encuentre en zonas establecidas por el GAD municipal o metropolitano que pueda conceder el permiso de construcción o su equivalente; y que no se encuentre en zona de riesgo no mitigable.
- El predio donde se desarrollará el proyecto, debe contar con la disponibilidad o factibilidad de servicios básicos; o, de ser el caso, disponga de un medio de abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas servidas, suministro eléctrico, y redes de telecomunicación, validado, aprobado o calificado por el gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano correspondiente.
- Que el diseño, construcción de viviendas y espacios públicos cumplan las normas técnicas NEC e INEN correspondientes.
- Que cumplan con el proceso simplificado, que se establece para la Calificación de Proyectos de Vivienda de Interés Social (AM-003-19, 2019).”

De igual forma en sus artículos subsiguientes se detalla las fases del procedimiento administrativo simplificado, siendo la fase previa la primera de ellas. En esta fase se establece el informe de regulación de uso del suelo, el cual será emitido por la autoridad competente y otorgado por los respectivos GADs, el informe deberá contener datos del titular del dominio, datos del predio, ubicación del predio, regulaciones municipales y afectaciones. Una vez obtenido el informe previo las empresas públicas ejecutoras del proyecto Casa para Todos deberán obtener la validación del plan masa y tipología de las viviendas de manera conjunta en concordancia con lo estipulado dentro

de los lineamientos urbanísticos y arquitectónicos, siendo el correspondiente el lineamiento uno. Siendo el objetivo del informe el de la verificación de que el predio en el cual se pretende el desarrollo de la vivienda cuente con condiciones habitables, seguras y óptimas para su construcción, así como también que no pese o cuente con impedimentos legales.

Luego de obtenida la validación del proyecto por parte del MIDUVI, el promotor deberá solicitar el certificado de aprobación del anteproyecto al GAD correspondiente, el cual deberá contar con los sellos oficiales para posteriormente ser anexado al informe previo. Para que el certificado de aprobación sea emitido se verificara la disponibilidad de servicios básicos, así como la seguridad de que el predio no se encuentra en zona de riesgo no mitigable (AM-003-19, 2019).

La segunda fase del proceso administrativo se refiere a la calificación del anteproyecto en el Ministerio de Desarrollo y Vivienda, en la cual el promotor como persona natural o jurídica deberá ingresar su número en el Registro Único de Contribuyentes para así constatar información sobre: el cumplimiento tributario, cumplimiento de obligaciones patronales con el IESS, comprobación de no haber sido contratista incumplido con el Estado en el SERCOP<sup>7</sup> e información acerca de que el contratista no posea obligaciones pendientes con el MIDUVI (AM-003-19, 2019).

De ser aprobado el proyecto por parte del MIDUVI se deberá realizar la tercera fase en la cual se hará la obtención de permisos en los respectivos GADs, por lo que:

---

<sup>7</sup> Servicio Nacional de Contratación Pública, es la entidad rectora del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), responsable de desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE) y de establecer las políticas y condiciones de la contratación pública a nivel nacional.

“En los trámites y procedimientos relacionados con la construcción de vivienda de interés social, el gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano, mediante procedimiento declarativo realizado por el promotor de vivienda de interés social, efectuará el registro de los planos urbanísticos, arquitectónicos e ingenierías; y, emitirá la licencia de construcción del proyecto en el término máximo de veinte días desde su presentación, para lo cual cumplirá con los requisitos establecidos por el ente rector de hábitat y vivienda (Ley 0, 2018, art. 3).”

La declaración efectuada por el peticionario se realizará por medio del formulario estandarizado emitido por parte del ente rector de habitad y vivienda, la cual será sobre la veracidad de la información proporcionada, el cumplimiento de todas las reglas técnicas referentes a la actuación materia de la autorización y sobre la obligación de prevención de riesgos naturales y antrópicos; Así mismo se tendrán que realizar los permisos respectivos de agua potable, alcantarillado, prevención, protección, extinción de incendios entre otros (AM-003-19, 2019).

Cabe señalar que el artículo 12 del reglamento establece los documentos que habilitarán al promotor o constructor dentro de la fase de obtención de permisos, sin limitar la solicitud de documentos adicionales por parte de los diferentes GADs; todos los documentos solicitados deberán contar con la firma de responsabilidad de la persona.

Los requisitos mínimos establecidos en este artículo serán:

1. “Solicitud del promotor/constructor para la obtención de permisos, que incluya el precio de cada unidad de vivienda y el total de venta del proyecto de vivienda de interés social.
2. Adjuntar la información que la Administración/gobierno autónomo municipal o descentralizado, requiera para dar inicio al trámite.
3. Copia del certificado de calificación del anteproyecto, otorgado por GAD correspondiente.
4. Copia del certificado de calificación del anteproyecto como de vivienda de interés social, otorgado por MIDUVI.
5. Planos arquitectónicos definitivos del proyecto.
6. Planos definitivos del proyecto urbano - arquitectónico.
7. Planos definitivos de ingenierías (Ley 0, 2018, art. 12).”

Dentro del capítulo tres de este reglamento se detalla el proceso a realizarse en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el cual inicia con el registro de la información previamente detallada al Sistema Informático Interconectado y una vez

verificada el cumplimiento de requisitos y procedimientos el promotor o constructor podrá realizar la solicitud al ministerio de la inscripción del Proyecto de Vivienda de Interés Social, el cual se realizará de forma escrita y deberá contar con la información respectiva de:

- “Precio de venta de la unidad de vivienda
- Precio de venta total del proyecto
- Presupuesto total de la obra
- Licencia de construcción emitida por el GAD correspondiente
- Cronograma del proyecto con las fechas de inicio de la obra y planificación y control gestión de riesgos.”

Una vez verificada la información por parte del MIDUVI esta entidad procederá a registrar la calificación del proyecto de vivienda de interés social, el cual estará enlazado al Sistema Integral de Información de Desarrollo y Vivienda con la finalidad de que las instituciones financieras tengan acceso a la información de los proyectos de vivienda y apliquen la tasa de interés preferencial, de igual forma el MIDUVI se encargara de registrar el predio en el sistema de Banco de Suelos de Proyecto de Interés Social.

Como se puede notar esta normativa es la encargada de establecer requisitos generales previos para la aprobación del proyecto de vivienda de interés social, calificación del promotor que lo desarrollará y la del presupuesto que se otorgará para la realización del proyecto, no limitando la facultad de solicitar información adicional por parte de los diferentes GADs municipales, dentro del Distrito Metropolitano de Quito los criterios de selección aplicables serán los descritos en el reglamento.

Si bien la norma establece de forma detallada los pasos a cumplir para acceder al bono, estos requisitos resultan complejos y largos de cumplir, especialmente por personas de la tercera edad, las cuales en su gran mayoría carecen de los medios o recursos para acceder a la información necesaria o a su vez no cuentan con los recursos económicos

para realizarlos, debiendo ser obligación del MIDUVI el implementar acciones afirmativas encaminadas a promover el conocimiento, así también deberá flexibilizar sus políticas en casos particulares o de paso a la implementación de políticas públicas con el fin de permitir que personas en situación de vulnerabilidad, grupos de atención prioritaria o personas en situación de pobreza puedan acceder sin impedimentos ni discriminación al derecho a una vivienda digna por medio del acceso al bono a la vivienda.

#### **3.4. Políticas Públicas respecto a la vivienda digna aplicadas en el DMQ**

Entendiéndose a las políticas públicas como herramientas de gestión e inversión social, que buscan mejorar la calidad de vida de las personas adultos mayores, garantizar y promocionar sus derechos, siendo el Estado el encargado de establecer mecanismos realizados y aplicadas por medio de los diferentes ministerios, organismos y fundaciones, se entenderá que es indispensable que las normas sean materializadas mediante la implementación de programas o políticas públicas, debido a que un derecho sin las garantías necesarias para ejercerlo quedará únicamente como un simple enunciado en el papel, por lo que es de vital importancia el especificar y detallar las políticas públicas mediante las cuales se pretende el correcto ejercicio de este derecho en el DMQ.

Dentro del Distrito Metropolitano de Quito el Consejo de Protección de Derechos es el organismo colegiado de Derecho Público encargado de la creación, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas encaminadas a la protección de derechos y acciones encaminadas para una mejor satisfacción de los derechos de las personas. El Consejo de Protección de Derechos es el encargado de la formulación y gestión de políticas públicas, sin embargo, este no cuenta con políticas específicas para el cumplimiento eficaz del derecho al acceso a la vivienda digna, por lo que es necesario la aplicación de convenios o estrategias realizadas por las diferentes instituciones y organismos encargados de velar por el cumplimiento eficaz de los derechos.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o BIESS y el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito forman parte del convenio interinstitucional para aumentar el número de Adultos Mayores beneficiarios del bono de la vivienda. El convenio interinstitucional pretende reducir el número de personas de la tercera edad que viven en hogares con condiciones precarias, por lo que el principal mecanismo para la satisfacción plena de este derecho será el acceso al bono de vivienda otorgado por el MIDUVI, surgiendo la necesidad de buscar medidas adicionales que aseguren el acceso a este derecho.

### **3.5. Propuestas para el cumplimiento efectivo del derecho a la vivienda en el DMQ**

Toda vez que según el INEC (2010) los datos referentes a la vivienda del adulto mayor responden a: un 15% de adultos mayores que habitan en la provincia de Pichincha es arrendatario, un 7% habita en una vivienda prestada, el 4,3% cuenta únicamente con una vivienda en condiciones de precariedad, pudiendo ser una mediagua, rancho, covacha, choza, otra vivienda particular y finalmente el 0,09% habita en un Asilo de Ancianos, es que surge la necesidad de buscar una solución a este gran problema que aún se ve enfrentado este grupo de personas.

Teniendo presente que el derecho a la vivienda debe estar establecido, garantizado y regulado mediante los organismos del Estado, siendo el órgano competente dentro del DMQ el Consejo de Protección de Derechos, el cual, al no contar con políticas públicas específicas para regular este derecho, surge la necesidad de buscar alternativas aplicadas dentro del sector privado o políticas aplicadas en otros países para la solución de este problema.

#### **3.5.1. Viviendas Tuteladas**

Dentro de la primera alternativa se encuentra las viviendas tuteladas, las cuales “son un conjunto de viviendas independientes, agrupadas para la prestación de servicios colectivos, y destinadas a personas mayores que poseen un grado suficiente de autonomía personal y problemas graves de vivienda” (plusesmas, 2002). Este tipo de vivienda pretende brindar una atención asistencial con el fin de crear zonas de residencia que se asemejen a un hogar propio y favorecer la integración con la comunidad, proporcionando alojamiento para aquellas personas mayores que por diferentes motivos no pueden habitar en su casa.

Cabe mencionar que las viviendas tuteladas no van dirigidas a brindar únicamente alojamiento ya que cuenta con otros tipos de servicios como pueden ser: manutención, seguridad y atención médica básica. Esta clase de vivienda va destinada para aquellos adultos mayores que si bien son independientes por su edad requieren de constante supervisión en cuanto a su salud o desarrollo, siendo aplicado principalmente en países como España, México y Chile.

### **3.5.2. Residencia Colectiva**

Las residencias colectivas para adultos mayores tienen como objetivo brindar un cuidado intensivo y especializado para aquellas personas que requieren de mayor atención ya sea por poseer alguna enfermedad catastrófica o por circunstancias particulares.

Por lo que para conseguir este tipo de vivienda sería necesario hacer uso de la expropiación con interés social, para con ello realizar planes de residencias colectivas para adultos mayores, que cuenten con un Centro Geriátrico y las condiciones técnicas y arquitectónicas adecuadas para adultos mayores, o a su vez contar con el patrocinio de instituciones privadas, esto debido al alto costo que generaría contar con el instrumental y personal necesario para su correcto desempeño.

Dentro del Distrito Metropolitano de Quito existen algunas residencias colectivas para adultos mayores, siendo un ejemplo el asilo de ancianos Casa Aurora, el cual es un hogar para personas de la tercera edad, una residencia privada que se fundó con la finalidad de prestar un servicio integral, de carácter permanente o temporal, que incluye intervenciones, programas, terapias, técnicas y actividades encaminadas a contribuir al bienestar de las personas usuarias con o sin dependencia (Casa Aurora, s.f).

Como se puede notar este tipo de residencia es una gran solución para la problemática de vivienda en la cual se encuentran los adultos mayores, ya que además de contar con infraestructuras seguras, posee atención especializada para que las personas puedan desarrollarse en un ambiente seguro, sano y digno, sin embargo, debido al alto costo que conlleva su funcionamiento no todas las personas pueden acceder a él, por lo que sería necesario obtener contribuciones del gobierno para la creación de residencias colectivas públicas, al igual que formular un plan que busque promover la implementación de residencias dentro del país ya que como se constató en el capítulo anterior, las residencias públicas no cuentan con servicios especializados, ni instalaciones adecuadas.

Si bien esta modalidad de vivienda para el adulto mayor existe dentro del Ecuador, la mayoría o en su totalidad son implementadas por instituciones privadas, por lo que al requerir del pago de mensualidades no todas las personas pueden acceder a este tipo de viviendas. Las Viviendas sociales que forman parte de los planes del Estado no cuentan con los recursos necesarios para cubrir las necesidades que por su condición y edad requieren las personas de la tercera edad, es por ello que una posible solución a este problema sería un plan de inversión en instituciones que brindan este tipo de servicio, para que con el apoyo financiero puedan ofrecer atención e instalaciones especializadas y destinadas a mejorar la calidad de vida a un costo accesible, permitiendo el acceso a

una vivienda digna que pueda llegar a más personas que no cuentan con recursos necesarios para cubrir por sí mismas sus necesidades.

## CONCLUSIONES

- Del cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los Estados dependerá el pleno ejercicio de los derechos, a razón de que por medio de sus obligaciones tanto positivas como negativas, el Estado se encargará de la implementación de recursos, creación de normas que resalten una determinada situación que requiere atención, la destinación de fondos para satisfacer necesidades que requieran apoyo económico; o a su vez se impedirá el retroceso de un derecho, ya sea evitando se promulguen nuevas normas contrarias a lo ya establecido o absteniéndose de realizar actividades violatorias de derechos.
- Para garantizar la efectividad de los derechos, es indispensable que estos cuenten con medios que los hagan exigibles ante organismos e instituciones del Estado, toda vez que un derecho que no puede ser reclamado ante órganos con la competencia necesaria para hacer efectivo un derecho o a su vez declarar la vulneración para su posterior restitución, se entenderá que existió tanto la vulneración del derecho, como incumplida la obligación del Estado de aplicar las medidas necesarias para su pleno ejercicio.
- Si bien no existe una vulneración directa al derecho a la vivienda, si se encuentra transgredido el principio de progresividad de los derechos, toda vez que se denota un gran cambio en las estrategias del Estado respecto de la satisfacción del derecho en investigación, ya que en el actual plan de desarrollo se da prioridad a la población joven e innovación, dejando de lado los objetivos del plan anterior, los cuales buscaban el alcanzar una vida digna

de todas aquellas personas por medio del avance progresivo de sus derechos en conjunto. Así también se dejó de priorizar a los adultos mayores e implementación de políticas públicas ya otorgadas.

- El principio de interdependencia es indispensable para afirmar que una persona goza de forma efectiva de sus derechos. Por lo que el derecho a la vida digna debe ser interpretado y ejercido de forma conjunta con otros derechos orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de la persona como son: derecho a la salud, a la alimentación, a una vivienda digna, etc. Solo mediante la satisfacción de todos estos derechos, su titular podrá desenvolverse plenamente, alcanzando su desarrollo integral, digno y en plena satisfacción de sus necesidades.
- El derecho a la vivienda va más allá del acceso a una vivienda digna, ya que también deberá ser adecuada. Esto implica que se debe gozar de requerimientos básicos adicionales orientados a la satisfacción de necesidades de las personas, como son: el tener acceso fácil a servicios básicos, comodidad y encontrarse ubicada en un lugar que facilite su desarrollo, siendo indispensable que cuente con los parámetros de seguridad de tenencia, disponibilidad tanto de servicios como de una infraestructura habitable, contar con criterios de asequibilidad y accesibilidad, así como estar acorde con la identidad cultural de la persona.
- El derecho a la salud debe ser inclusivo y entendido de forma que integre una serie de servicios como el acceso al agua potable, condiciones sanitarias adecuadas, recolección de basura, entre otros, que contribuyen al alcance de una vida sana, siendo el caso del adulto mayor un aspecto importante es el acceso a la atención de salud especializada, parámetro fundamental puesto a

que contar con los suficientes geriátricos marcará la diferencia entre el correcto ejercicio del derecho, de la simple interpretación del derecho a la salud en general, ya que al alcanzar una edad avanzada sus necesidades de atención se vuelven más complejas en relación con el resto de la población.

- El derecho a la vivienda está relacionado directamente con el derecho de la propiedad, debido a que este le permite a la persona disponer del lugar en donde vivir, estando en la libertad de realizar las modificaciones que creyere pertinentes y tener la certeza y seguridad de que no podrán ser privadas arbitrariamente de ella, sin embargo, si bien muchas personas cuentan con un techo para vivir no todas poseen título de propiedad, o no pueden legalizar sus terrenos a razón de que no cumplen con los estándares de seguridad exigidos o se encuentran ubicadas en zonas de riesgo, poniendo en peligro la vida, integridad o salud de quienes la habitan.
- El derecho a la igualdad material es el medio que permite un trato diferenciado debe estar plenamente justificada por factores reales, relevantes y socialmente reconocidos, puesto a que una vez justificada su aplicación se hará obligatoria y contará con mecanismos encargados de impulsar la protección y pleno ejercicio de los derechos del titular, de tal forma que posean facilidades y ciertas ventajas dadas por el Estado, siendo en el caso del adulto mayor un derecho que necesariamente debe estar ligado en la interpretación de sus derechos.
- Si bien dentro de la normativa ecuatoriana se establecen mecanismos destinados a la satisfacción del derecho a la vivienda por medio de subsidios económicos, incentivos o ayuda financiera, para acceder a ellos se tendrá que realizar los permisos respectivos, trámites que en la práctica pueden resultar difíciles y largos de cumplir, especialmente al tratarse de personas de la tercera

edad, puesto a que no cuentan con las capacidades físicas o económicas de cumplir con los formalismos establecidos en la norma para acceder a los beneficios otorgados en el papel.

- La sola emisión de una ley que vele por ejercicio del derecho la vivienda digna no es suficiente, puesto a que es indispensable que las normas sean materializadas mediante la implementación de programas o políticas públicas, debido a que un derecho sin las garantías necesarias para ejercerlo será únicamente un simple enunciado el cual se queda en el papel, siendo imperativo que las entidades públicas adopten medidas reales y medibles en su ejecución para el ejercicio de este derecho.
- Si bien dentro del Distrito Metropolitano de Quito existe una gran cantidad de políticas públicas encaminadas a la satisfacción de este derecho, se debe especificar que el principal problema es la aplicabilidad de estas, pues resulta confuso y extenso el cumplimiento de requisitos para el acceso de los beneficios otorgados mediante norma positiva.
- La falta de información respecto de la medida en la cual se han ejecutado y cumplido los planes y medidas adoptados por los GADs podía acarrear una inadecuada o hasta falta de ejecución de los planes.
- La acción de protección es el medio idóneo por el cual, a la persona o colectivo cuyo derecho se haya vulnerado, podrá pedir ante el juez de primer nivel del lugar en donde se ha realizado la violación al derecho, que lo declare vulnerado y se disponga la preparación de este, debiendo establecerse claramente las medidas a implementar para resarcir el daño, el tiempo destinado para el efecto y la sanción por incumplimiento de lo dictado.

## RECOMENDACIONES

- Es fundamental la implementación de un ente municipal de control dentro del MIDUVI de Quito, el cual se encargue de verificar el pleno ejercicio del derecho a la vivienda, siendo su principal objetivo el de velar por el cumplimiento de parámetros necesarios para que la vivienda sea catalogada como digna y adecuada, así como ser el encargado de atender reclamos y brindar ayuda e información gratuita a grupos de atención prioritaria tales como los adultos mayores.
- Es preciso fortalecer y materializar las políticas públicas respecto del derecho a la vivienda digna, siendo necesario la publicidad por medio de campañas para dar conocer de los derechos de los cuales son titulares los adultos mayores, así como información detallada de como acceder y ejercer los derechos garantizados en la Constitución.
- Es fundamental la flexibilización de trámites para acceder a los beneficios y exoneraciones de la cual son beneficiarios los adultos mayores, así como también en el cumplimiento de requisitos para acceder al bono de vivienda o subsidios otorgados por el Estado, esto en pro de un mejor ejercicio del derecho a la vivienda el cual no se vea limitado por el cumplimiento de formalismos.
- Es necesario la inversión económica por parte del Estado en centros públicos que brindan alojamiento, comida y atención médica a las personas mayores, puesto a que al referirse a este grupo de personas se entiende que sus necesidades requieren de atención especializada que asegure la plena satisfacción de sus necesidades, sin verse limitado su acceso a los recursos económicos que la persona posea.

- El debido control, seguimiento y gestión de los planes y medidas acotados por las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento del derecho a la vivienda digna es indispensable, por lo que requiere la actualización constante de datos respecto de los beneficiados, presupuesto implementado y media de cumplimiento de los planes, para de este modo poder regular su efectividad y verificar el cumplimiento o no de las obligaciones del Estado.
- Al declararse la vulneración de un derecho, es necesario que la ejecutabilidad de la sentencia se de forma efectiva, rápida y cuente con mecanismos de control en su cumplimiento, toda vez que de ello dependerá el avance de la afectación al derecho y la reparación del daño causado.

## **DOCTRINA EMPLEADA**

Abramovich, V., Courtis, C. (2002). *Derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, España: Editorial Trotta, S.A.

Aguilar, L. (1992). *La Hechura de las Políticas*. Mexico D.F, Mexico: ISBN.

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. España, Madrid: FADESCO S.A

ANSIAS, D. (2011). *La Jubilación y su proceso en el Ecuador*. Quito - Ecuador.

Burneo, J. (2009). *Derechos y Garantías Constitucionales en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y publicaciones (CEP)

Carbonell, M. (2008). *Igualdad y Constitución: Mexico*: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Carbonell, M. (2008). *Igualdad y Constitución*. Mexico D.F, Mexico: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

- Celi, E. (2022). Los problemas de gestión de Casa para todos, el plan estrella de Moreno. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/casa-todos-proyecto-moreno-problemas-gestion/>
- Comisión de Asentamientos Humanos (2000) Actividades del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (hábitat)
- Comisión de Asentamientos Humanos (2000). Actividades del Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos (hábitat): informe de la directora ejecutiva sobre la marcha de los trabajos.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo.
- Commoner, B. (1980). *Energías alternativas*. Barcelona: Ed . Gedisa, S.A .
- Courtis, C., & Ávila Santamaría, R. (2009). La protección judicial de los derechos sociales. Quito: V&M.
- Courtis, C., y Ávila Santamaría, R. (2009). *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito, Ecuador: V&M.
- Cuenca, E. (2004). El principio de igualdad material en la Constitución Europea. *Foro Constitucional Inberoamericano*, (p.8)
- Cuenca, E. C. (1994). El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, (p. 84)
- Donnelly, J. (1994). *Derechos Universales en la teoría y en la práctica*. México, D.F, México: Ediciones Gernika
- EurosociAL (2015). Informe sobre el abordaje de la vulnerabilidad en EurosociAL. [http://sia.eurosociAL.eu/files/docs/1447416430-informe\\_grupos%20vulnerables.pdf](http://sia.eurosociAL.eu/files/docs/1447416430-informe_grupos%20vulnerables.pdf)

- Fajardo, G. (1995). *Tercera edad. Adulto mayor, Conferencia interamericana de Seguridad Social. "El adulto mayor en América Latina. Sus necesidades y sus problemas médico-sociales"*. México D.F, Mexico: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.
- Fernández, C. (1962). *La noción jurídica de persona*. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Ferrando, E. (1992). *El derecho a una vivienda digna y adecuada*. Madrid, España: anuario de filosofía del derecho IX
- García, A. y Gracia, M. (2009). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gestión-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Gialdino, R. (2013). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: principios, fuentes, interpretación y obligaciones*. Argentina: Abeledo Perrot
- Gómez, Javier (2001). *Vulnerabilidad y medio ambiente en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. CEPAL-CELADE, Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, CEPAL-CELADE, Santiago de Chile: Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). *Resultados del Censo 2010 de Población y Vivienda en el Ecuador*.
- LA PORTA, F. J. (1995). *El principio de igualdad: introducción a su análisis*. México.
- Laslett, P. (1990). *El surgimiento de la tercera edad en las poblaciones mayores y la revolución gris*. Cátedra Quetelet 86, Instituto de Demografía, Universidad Católica de Lovaina: Ciaco, Francia.
- Lefrancois, R. (2001). *El ciclo de vida*. Mexico D.F, Mexico: Editorial Thomson; sexta Edición.

- Lefrancois, R. (2001). *El ciclo de vida*. México: Editorial Thomson; sexta Edición.
- López, J., Serrano, A., Vengoechea, J., y López, J. (2009), *La garantía de los derechos sociales*. Bogotá, Colombia:(Grupo Editorial Ibáñez
- Martínez, M., Morgate, M., Remorini, C. (2008). ¿Por qué los viejos? Reflexiones desde una etnografía de la vejez. *Revista Argentina de Sociología*, (p. 6).
- Mejía J. (2013). Las obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Revista Internacional de Derechos Humanos*. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34859.pdf>
- Meyers, D. (1988). *Los derechos inalienables*. Madrid, España: Alianza Editorial
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (2021). *Pensión para Adultos Mayores ampliará su cobertura*. Recuperado de: <https://www.inclusion.gob.ec/pension-para-adultos-mayores-ampliara-su-cobertura/>
- Ministerio de Trabajo (2016). *DIRECCION DE ATENCION A GRUPOS PRIORITARIOS – CHIMBORAZO RENDICION DE CUENTAS 2017*. Recuperado de: <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-GRUPOS-PRIORITARIOS.pdf?x42051>
- Osorio, O. (2017). Vulnerabilidad y vejez: implicaciones y orientaciones epistémicas del concepto de vulnerabilidad. *Scientific Electronic Library Online*. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-49642017000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642017000100003)
- Pisarrello, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en construcción*. Barcelona, España: ICARIA
- Quintanar, A. (2010). *Análisis de la calidad de vida en adultos mayores del municipio de Tetepango, Hilado: A través del método WHOQOL-BREF*. (Trabajo de grado). Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo: Hidalgo, México.
- Rabossi, E. (1996). El principio de igualdad y la discriminación. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (p. 7)

- RABOSSI, E. (1996). *El principio de igualdad y la discriminación*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, (p. 7).
- Ríos, C. A. (5 de diciembre del 2014). El concepto: Servicios Públicos. El Mundo. Recuperado de: [http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/el\\_concepto\\_servicio\\_publico.php#. %20WZ4-NIGQzIU](http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/el_concepto_servicio_publico.php#.%20WZ4-NIGQzIU)
- Rivadeneira, R., Salgado, M., Benavides, G., Cedeño, T., y Vargas, E. (2000). *Garantías Constitucionales*. Quito, Ecuador: Imprenta Cotopaxi
- Salgado, V., Gonzáles, T., Bohorquez, L. e Infante, C. (2007). *Vulnerabilidad social, salud y migración México-Estados Unidos*. Cuernavaca, Mexico: Salud Pública de Mexico.
- SENPLADES. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Recuperado de: [www.planificación.gob.ec](http://www.planificación.gob.ec).
- Servicio de Rentas Internas (2017). *Definición de Bienes y Servicios*. Recuperado de <http://www.sri.gob.ec/de/208>
- Sin Autor. (2002). Las viviendas tuteladas para mayores. *PLUSESMAS.COM*. Recuperado de: [https://www.plusesmas.com/cuidadorfamiliar/elegir\\_residencia/las\\_viviendas\\_tuteladas\\_para\\_mayores/916.html](https://www.plusesmas.com/cuidadorfamiliar/elegir_residencia/las_viviendas_tuteladas_para_mayores/916.html)
- Sin Autor. (23 de enero de 2015). La tercera edad necesita espacio e incentivos. *El Comercio*. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/tendencias/construir/vivienda-hogar-tercera-edad-comodidad.html>
- Vélasquez de la Parra, M. (1991). *El derecho a la vivienda, aspectos jurídicos de la vivienda, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Mexico D.F, Mexico: UNAM

## JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional Colombiana. (26 d marzo de 2012). Sentencia T-245/12. expediente T-3.249.144. Jueza ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Corte Constitucional del Ecuador. (17 de abril de 2013) Sentencia 002-13-SEP-CC, Caso 1917-11-EP. Juez ponente: Patricio Pazmiño Freire.

Corte Constitucional del Ecuador. (18 de enero de 2017) Sentencia 017-17-SEP-CC, Caso 1086-14-EP. Juez ponente: Jimenez Hurtado Veronica Anabel.

Corte Constitucional del Ecuador. (26 de Octubre de 2016) Sentencia No. 344-16-SEP-CC, Caso 1180-10-EP. Juez Ponente: Pamels Martinez de Salazar.

Corte Constitucional del Ecuador. (27 de mayo de 2015) Sentencia 006-15-SCN-CC, Caso 0005-13-CN. Juez ponente: Patricio Pazmiño Freire.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (21 de septiembre de 2006) Sevellón García y otros vs, Honduras. [MP. Sergio Gracia Ramírez] . No. 152, serie C.

Corte Internacional de Derechos Humanos (21 de junio de 2021) Caso Acevedo Buendía y otros vs Perú.

Corte Internacional de Derechos Humanos (8 de marzo de 1998) Caso Paniagua Morales y otros vs, Guatemala. [MP. Hernán Salgado Pesantes].

Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 (2000) Comisión de Asentamientos Humanos.

Folleto Informativo No. 21 sobre el derecho a una vivienda adecuada (2010) Asamblea General Naciones Unidas.

Observación general No 4 del Comité (1991) Sobre el derecho a una vivienda adecuada

Oficina Internacional del Trabajo (2010) Informe Mundial Sobre la Seguridad Social 2010-2011, Ginebra.

Organización de Naciones Unidas (1997) sobre la situación social del mundo.

Organización Mundial de la Salud (2015) Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud

Organización mundial de la salud. (2002). Programa Envejecimiento y Ciclo Vital.

## **LEGISLACIÓN**

Asamblea Constituyente del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial Suplemento No. 449.

Asamblea Constituyente. Constitución de la República Italiana (22 de diciembre de 1947).

Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (19 de octubre de 2010). Registro Oficial Suplemento No. 303.

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (22 de octubre de 2019). Registro Oficial No. 52.

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. (9 de mayo de 2019). Suplemento del Registro Oficial No. 484.

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (30 de junio de 2016). Registro Oficial Suplemento No. 460.

Comisión Americana de Derechos Humanos (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Congreso de los Diputados y el Senado. Constitución Española (31 de octubre de 1978).

Consejo Nacional de la Judicatura. Reglamento para Aplicación Ley de Régimen Tributario Interno (23 de abril 2021). Registro Oficial No. 209.

Corte Provincial de Justicia, Sala de lo Civil Laboral y mercantil, A.P. 03309-2010-0160, 2010.

Declaración Universal de Derechos Humanos. (10 de 12 de 1948). Asamblea General Naciones Unidas. Ginebra.

Ministerio de desarrollo Urbano y Vivienda. Acuerdo Ministerial 30 (31 de diciembre de 2019). Registro Oficial 111.

Ministerio de Educación. Acuerdo Ministerial 34 (29 de octubre de 2010). Registro Oficial Edición Especial 81.

Organización Mundial de las Naciones Unidad (8 a 12 de abril de 2002). Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Madrid, España.

Presidencia de la República. Decreto Ejecutivo No. 101 (3 de agosto del 2017).

Presidencia de la República. Decreto Ejecutivo No. 1395 (2 de enero del 2013). Registro Oficial No. 870.

Presidencia de la República. Reglamento para el acceso a subsidios e incentivos del programa de vivienda de interés social y público en el marco de la intervención emblemática. (3 de abril del 2019). Registro Oficial No. 681.

**ANEXO 1**

Certificado emitido por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda a cargo de Mgt. José Miguel Robalino Molina en calidad de director de la Oficina Técnica de Pichincha, de fecha 3 de marzo de 2022, en el cual se establece la falta de información respecto de los datos de la cobertura geográfica de atención ciudadana.



Ministerio de Desarrollo  
Urbano y Vivienda

Quito, 03 de marzo de 2022

**CERTIFICACIÓN**

Por medio de la presente, tengo a bien informar a la ciudadanía en general que la Oficina Técnica y de Prestación de Servicios de Pichincha, **NO** cuenta con los datos de cobertura geográfica de atención ciudadana, debido a que en el contexto de la emergencia sanitaria esta unidad no ha realizado ninguna encuesta de atención ciudadana en el periodo comprendido de enero a diciembre de 2021.

**Nota aclaratoria:**

La Oficina Técnica y de Prestación de Servicios de Pichincha en el periodo comprendido de enero a diciembre de 2021 **atendió un total de 2072 requerimientos** de la ciudadanía incluyendo a todos los géneros y diversas nacionalidades, pueblos ubicados en la provincia de Pichincha. Esto basado en los reportes mensuales durante el 2021 de LOTAIP literal b) y matriz de atención ciudadana enviada en el factor homologado.

Atentamente,



firmado digitalmente por  
JOSE MIGUEL  
ROBALINO  
MOLINA

Mgs. José Miguel Robalino Molina  
**DIRECTOR DE LA OFICINA TÉCNICA DE PICHINCHA**

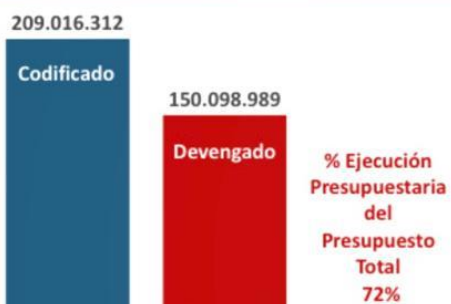
## ANEXO 2

Cuadro de ejecución presupuestaria de gastos 2021, extraída de:

<https://gobiernoabierto.quito.gov.ec/ejecucion-presupuestos-gastos/>

### Ejecución Presupuestaria de Gastos 2021: Sector Territorio Hábitat y Vivienda

Ranking 12/16



#### Ejecución presupuestaria de gastos - 2021 (Presupuesto total = Asignación municipal + Ingresos propios)

Entidades del Sector:	Codificado	Devengado	% de Ejecución Presupuestaria
Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda	6.232.638	5.145.227	<b>83%</b>
EPM de Agua Potable y Saneamiento	185.865.512	134.515.544	<b>72%</b>
Instituto Metropolitano de Patrimonio	9.643.023	5.933.080	<b>62%</b>
EPM de Hábitat y Vivienda	7.275.140	4.505.138	<b>62%</b>
<b>Total de Ejecución del Sector (Presupuesto total)</b>	<b>209.016.312</b>	<b>150.098.989</b>	<b>72%</b>

Ejecución presupuestaria	Codificado	Devengado	% Eje. Pres.
Asignación Municipal	23.982.866	14.763.046	62%
Ingresos propios	185.033.446	135.335.943	73%
Ejecución presupuestaria	Codificado	Devengado	% Eje. Pres.
Gastos de Inversión	70.778.662	31.053.594	44%
Gasto administrativo + G. personal	138.237.651	119.045.395	86%

Fuente: Sistema MI Ciudad, corte al 31 de diciembre del 2021.